CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MICHAEL B. ELMER

presentadas el 12 de octubre de 1995 *

1. En un asunto relativo a una decisión de expulsión dictada con arreglo a la Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989 [Ley sobre la prevención del terrorismo (disposiciones provisionales) de 1989; en lo sucesivo, «Ley»], la Court of Appeal, London, planteó al Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 9 de la Directiva 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 [1] (en lo sucesivo, «Directiva»).

Las disposiciones aplicables de Derecho comunitario

2. Dicha Directiva se adoptó en base al apartado 2 del artículo 56 del Tratado, y a otras disposiciones, y su objetivo principal consiste en la aproximación de los procedimientos seguidos en cada uno de los Estados miembros para hacer valer las razones de orden público, seguridad y salud públicas, en materia de desplazamiento y de residencia de los extranjeros (segundo considerando de la exposición de motivos). En el tercer considerando también se destaca que, en cada Estado miembro, se deben ofrecer posibilidades suficientes de interponer recurso contra los actos administrativos en esta materia a los nacionales de los demás Estados miembros.

Según el artículo 2, la Directiva se refiere a todas las disposiciones relativas a la entrada en el territorio, a la concesión o renovación del permiso (en lo sucesivo, «autorización») de residencia, o al abandono del territorio, que sean adoptadas por los Estados miembros, por razones de orden público, seguridad o de salud públicas.

El artículo 7 de la Directiva establece que la decisión de denegar la concesión o la renovación de la autorización de residencia, o la decisión de expulsión del territorio deberá especificar el plazo concedido a la persona interesada para abandonar el territorio. La Directiva se basa, pues, en la distinción entre la decisión de expulsión, entre otras decisiones, y la ejecución de dicha decisión (en lo sucesivo, «traslado»).

Según el artículo 8 de la Directiva, la persona interesada podrá interponer los mismos recursos de que disponen los nacionales del Estado de que se trate contra los actos administrativos, en lo que se refiere a toda decisión sobre la admisión de entrada, la

* Lengua original: danés.

1 — DO 1964, 56, p. 850; EE 05/01, p. 36.

denegación de la concesión o la renovación de la autorización de residencia o sobre la expulsión del territorio.

El artículo 9 está redactado como sigue:

«Artículo 9

1. Cuando no exista la posibilidad de recurso judicial o cuando dicho recurso se limite a la legalidad de la decisión, o cuando el recurso no tenga efectos suspensivos, la decisión de denegar la renovación del permiso de estancia o de expulsar del territorio al titular de un permiso de estancia sólo podrá ser adoptada por la autoridad administrativa, salvo en caso de urgencia, previo dictamen de una autoridad competente del país de acogida ante la cual el interesado deberá poder hacer valer sus medios de defensa y hacerse asistir o representar en las condiciones de procedimiento previstas por la legislación nacional.

Esta autoridad deberá ser distinta de la facultada para tomar la decisión de denegación de la renovación del permiso de estancia o la decisión de expulsión.

2. La decisión que deniegue la concesión del primer permiso de estancia, o la decisión de expulsar a la persona interesada antes de la concesión del permiso, se someterá, a petición del interesado, al examen de la autoridad, cuyo dictamen previo está previsto en el apartado 1. El interesado estará entonces autorizado a presentar, personalmente, sus medios de defensa, a menos que se opongan razones de seguridad del Estado.»

La legislación nacional

3. La letra a) del apartado 1 del artículo 7 de la Ley establece lo siguiente:

«Si el Secretary of State [en lo sucesivo, "Ministro"] está convencido de que una persona

a) está o ha estado implicada en la comisión, preparación o instigación de actos de terrorismo a los que se aplica esta parte de la presente Ley [...] podrá ordenar su expulsión.»

Por lo que respecta al derecho de la persona interesada a formular observaciones, el

apartado 4 del artículo 4 pone en aplicación el Anexo 2 de la Ley, cuyo apartado 3 establece lo siguiente:

«1) Tras recibir la notificación de una orden de expulsión, la persona a quien ésta se dirija, que se oponga a dicha orden, podrá:

a) formular observaciones por escrito al Ministro exponiendo las razones de sus objeciones

y

b) acompañar a dichas observaciones una petición con el objeto de que se conceda una entrevista personal con la persona o las personas designadas por el Ministro con arreglo al subapartado quinto *infra*.

2) Según lo establecido en los subapartados 3 y 4 *infra*, la persona contra quien se haya dictado una orden de expulsión podrá ejercitar los derechos conferidos en el subapartado 1 *supra* dentro de los siete días siguientes a la notificación de dicha orden.

3) Cuando antes de finalizar dicho plazo:

a) dicha persona haya consentido en su traslado con arreglo al apartado 5 infra, de Gran Bretaña, Irlanda del Norte o del Reino Unido, según se trate,

y

b) haya sido trasladada de acuerdo con lo dispuesto en dicha disposición,

podrá ejercitar los derechos conferidos por el subapartado 1 *supra* dentro de los catorce días siguientes a su traslado.

4) [...]

5) Si una persona ejercita dichos derechos dentro del período concedido para su ejercicio, en la referida disposición, el asunto será remitido para dictamen de una o de más personas designadas por el Ministro.

6) Cuando sea aplicable el subapartado 2 *supra*, a la persona contra quien se haya dictado una orden de expulsión se concederá una entrevista personal con la persona o las personas así designadas.

7) Cuando sea aplicable el subapartado 3 o el subapartado 4, a la persona contra quien se haya dictado la orden de expulsión se le concederá una entrevista personal con la persona o las personas así designadas, siempre que el Ministro considere que es razonablemente posible concederle dicha entrevista en un país o territorio apropiado dentro de un plazo razonable a partir de la fecha en que haya formulado sus observaciones.»

El apartado 4 del Anexo 2 de la Ley establece:

«1) Cuando el Ministro reciba observaciones sobre una orden de expulsión con arreglo al apartado 3 antes mencionado, procederá a un nuevo examen de la cuestión a partir del momento en que ello sea razonablemente posible, después de recibir las observaciones y el informe sobre la entrevista relativa al asunto concedida con arreglo a dicho apartado.

2) Cuando proceda reconsiderar un asunto a efectos del presente apartado, el Ministro tendrá en cuenta todos los elementos que le parezcan pertinentes y, en particular,

a) las observaciones relativas al asunto que le hayan sido presentadas con arreglo al anterior apartado 3;

b) el dictamen de la o de las personas a las que se remitió el asunto con arreglo a este apartado

y

c) el informe de cualquier entrevista relacionada con el asunto concedida con arreglo a dicho apartado.

3) Seguidamente, el Ministro informará por escrito, si es razonablemente posible hacerlo, a la persona contra quien se hubiere dictado la orden de expulsión sobre cualquier decisión que adopte sobre la revocación o no revocación de la orden.»

Los hechos

4. El Sr. John Gallagher es un nacional irlandés. Entre mayo de 1987 y septiembre de 1989 viajó en varias ocasiones a Inglaterra en busca de trabajo. Volvió a Inglaterra en abril de 1990. Esa vez encontró trabajo en Londres y se estableció con su novia en Eltham.

5. El 24 de septiembre de 1991, el Sr. Gallagher fue arrestado por la policía y permaneció detenido en la comisaría de Paddington Green con arreglo a las disposiciones de la referida Ley. El 27 de septiembre siguiente, el Ministro decidió, de conformidad con el artículo 7 de la Ley, dictar una orden de expulsión del Reino Unido contra el Sr. Gallagher debido a que estaba convencido de que había estado «implicado en la comisión, preparación o instigación de actos de terrorismo relacionados con los asuntos de Irlanda del Norte». Se deduce de los autos que la notificación entregada al Sr. Gallagher no especificaba los motivos particulares en que se basaba la decisión adoptada para expulsarlo.

6. El Sr. Gallagher aceptó ser trasladado inmediatamente a Irlanda por razones familiares. Deseaba estar junto a su novia que se encontraba a punto de dar a luz. Después de su traslado, ejercitó su derecho a formular observaciones con arreglo al párrafo tercero, en relación con el párrafo primero del apartado 3 del Anexo 2 de la Ley. El 6 de diciembre de 1991 tuvo lugar la entrevista personal en la Embajada británica en Dublín entre el Sr. Gallagher y un consejero designado por el Ministro. El Abogado del Sr. Gallagher, su esposa y su hijo también estuvieron presentes en la entrevista que duró aproximadamente una hora. Dicho consejero no reveló su nombre ni indicó ningún motivo sobre el que se hubiese basado el Ministro para dictar la orden de expulsión. El Ministro reconsideró el caso de conformidad con el apartado 4 del Anexo 2 de la Ley, aunque se negó a modificar su decisión.

La resolución de remisión

7. En consecuencia, el Sr. Gallagher interpuso un recurso en vía judicial. Mediante resolución de 10 de febrero de 1994, la Court of Appeal planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Prohíbe el artículo 9 de la Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, que el Secretary of State for the Home Department dicte una orden de expulsión con arreglo al artículo 7 de la Prevention of Terrorism

(Temporary Provisions) Act de 1989, antes de haber recibido el dictamen de una "autoridad competente", cuando las pertinentes disposiciones del Anexo 2 de la Ley de 1989 establecen que:

a) la persona contra quien se dirija dicha orden tiene derecho a formular observaciones ante la autoridad competente y que,

b) si dichas observaciones se formulan, el Secretary of State está obligado a considerar el dictamen de dicha autoridad competente y a reconsiderar el fundamento de su decisión de dictar la orden de expulsión antes de que la persona afectada sea expulsada del Reino Unido (a menos que dicha persona consienta ser expulsada del Reino Unido)?

2) El hecho de que una persona sea designada por el Secretary of State for the Home Department, ¿impide que dicha persona sea la "autoridad competente" a efectos del artículo 9 de la Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964?»

¿Cuál es el apartado pertinente en el artículo 9 de la Directiva?

8. El órgano jurisdiccional nacional se refiere en sus cuestiones al artículo 9 de la Directiva sin precisar si su petición versa sobre la interpretación de la norma general del apartado 1 del artículo 9 o sobre la interpretación de la norma especial del apartado 2 del artículo 9 relativa a las decisiones de expulsión de personas antes de conceder una primera autorización de residencia. La incertidumbre a que da lugar este punto se atribuye al hecho de que, como aclaran los documentos que constan en autos, los nacionales irlandeses no necesitan una autorización para residir en el Reino Unido.

9. No obstante, de la resolución de remisión se deduce que las cuestiones se refieren al apartado 1 del artículo 9. Así se afirma, entre otras cosas, que «desde el punto de vista cronológico, el [Ministro] ha infringido indudablemente el apartado 1 del artículo 9», [2] al igual que también contiene una mención a la protección de los trabajadores «cuando no exista [...] posibilidad de interponer un recurso en vía judicial», [3] expresión que sólo consta en el apartado 1 del artículo 9. De modo consecuente con esta interpretación, el Gobierno del Reino Unido y el Sr. Gallagher expusieron sus puntos de vista únicamente sobre la interpretación del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva. La Comisión observó que el apartado 1 del artículo 9 debía aplicarse habida cuenta de que el apartado 2 de dicho artículo sólo se aplica a aquellos casos en que la residencia legal dependa de una autorización de residencia.

2 — Página 13 de la resolución de remisión.
3 — Página 14 de la resolución de remisión.

10. Para sostener el punto de vista de que el presente asunto está incluido en el ámbito del procedimiento de expulsión, que es más sencillo, contemplado por el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva, podría argumentarse que el procedimiento para conceder una autorización de residencia permite a las autoridades competentes en materia de extranjeros tener la ocasión de decidir si la residencia en el país de la persona interesada es compatible con el orden público, la seguridad y salud públicas y, hasta que no se haya adoptado dicha decisión, el extranjero de que se trate, no puede tener una expectativa de derecho a permanecer en el país hasta tanto no se le pueda conceder por causa justificada la misma protección en cuestión de procedimiento contra la expulsión basándose en los motivos invocados como a aquélla a la que tendría derecho después de haber obtenido una autorización de residencia.

11. Sin embargo, contra este argumento hay que destacar que la distinción entre las normas de procedimiento del apartado 1 y las del apartado 2 del artículo 9 debe ser considerada como la expresión del principio fundamental de Derecho que rige para los extranjeros, a saber, que, cuanto más haya durado la residencia, mayor debe ser la protección contra cualquier interferencia con el derecho de residencia. Los extranjeros de que se trata tampoco deben sufrir desventaja por el hecho de que el Reino Unido, al permitirles residir sin necesidad de autorización, se haya privado a sí mismo de decidir con anterioridad si su residencia en el país es compatible con el orden público, la seguridad y la salud públicas. En todo caso, las autoridades competentes en materia de extranjeros pueden obtener la información que necesitan respecto a la residencia de éstos de manera distinta a la que supone la tramitación de una solicitud de autorización de residencia. Además, la aplicación práctica del derecho de las personas a circular libremente no puede llevar a socavar la protección en cuestión de procedimiento conferida por el apartado 1 del artículo 9 a los nacionales de los Estados miembros contra la expulsión de otros Estados miembros.

12. En consecuencia, estoy de acuerdo en que el apartado 1 del artículo 9 de la Directiva es la disposición pertinente para responder a las cuestiones formuladas.

La primera cuestión

13. Mediante su primera cuestión, la Court of Appeal pide que se dilucide esencialmente si el apartado 1 del artículo 9 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que, cuando no exista posibilidad de interponer recurso en vía judicial contra la decisión de expulsión, o cuando dicho recurso se refiera únicamente a la legalidad de la decisión, o cuando el recurso no tenga efectos suspensivos, el dictamen de la autoridad competente deba ser emitido antes de adoptar la decisión de expulsión, o si basta con que se obtenga después de la adopción de la decisión, en caso de que la persona interesada así lo solicite a la autoridad administrativa que, según las observaciones formuladas, podrá reconsiderar la decisión y, en su caso, modificarla.

14. El Reino Unido sostiene que basta con que la persona de que se trate pueda ejercer los derechos establecidos en el apartado 1 del

artículo 9 cuando el Ministro reconsidere el asunto de conformidad con el apartado 4 del Anexo 2 de la Ley. Sólo en el momento de reconsiderar el caso, se adopta definitivamente la decisión de expulsión.

15. Por el contrario, el Sr. Gallagher y la Comisión sostienen que la Directiva debe interpretarse en el sentido de que el dictamen de la autoridad competente debe emitirse antes de la adopción de la orden de expulsión y que no basta con que se emita solamente en el momento en que la autoridad administrativa esté reconsiderando una decisión que ya ha sido adoptada. A este respecto, la Comisión señala que la finalidad del apartado 1 del artículo 9 consiste en garantizar que una segunda autoridad independiente valore las circunstancias de un caso específico de tal modo que la autoridad administrativa pueda tener en cuenta dicha valoración cuando deba decidir si la orden de expulsión debe ser adoptada. Esta garantía en materia de procedimiento puede ser efectiva únicamente si el dictamen se emite por la autoridad competente antes de que la autoridad administrativa adopte su decisión.

16. En los supuestos en que la decisión de expulsión de una persona esté sujeta al «right of appeal to a court of law» (derecho a interponer un recurso en vía judicial; la traducción inglesa corresponde a la frase «recour juridictionnel» de la versión francesa), que no se refiera únicamente a la legalidad de la decisión y tenga efectos suspensivos, al extranjero de que se trate se le garantizará la posibilidad de que la legalidad y motivación de la decisión, se someta a un control independiente e imparcial.

17. La norma del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva sobre la obtención de un dictamen de una autoridad competente, debe ofrecer una garantía mínima en materia de procedimiento en los supuestos en que no exista posibilidad de interponer un recurso en vía judicial. Esta garantía mínima consiste en el hecho de que una segunda autoridad, independiente, ante la cual la persona interesada tiene la oportunidad de hacer valer sus medios de defensa y de estar asistido o representado, emita un dictamen antes de que se adopte la decisión de expulsar a una persona. No entro en el examen, a este respecto, y en lo que sigue, de las exigencias relativas a los supuestos de urgencia, que no ha sido alegada en el presente asunto y que en ningún caso puede justificar apartarse de modo general de la norma mencionada.

18. Opino que, el punto de vista del Gobierno del Reino Unido, según el cual, este dictamen sólo debe obtenerse si el extranjero de que se trate formula observaciones relativas a la desaparición de la garantía mínima en materia de procedimiento, carece en absoluto de fundamento en el texto de la Directiva. Según el tenor literal de la Directiva, esta garantía mínima también debe aplicarse incluso en los supuestos en que dicho extranjero no formule observaciones. También en estos casos existe una decisión que ordena la expulsión en el sentido de la Directiva (véase el artículo 7, por ejemplo, que establece que dicha decisión, después del plazo concedido para abandonar el territorio, puede servir de base para el traslado). Además, es de esperar que el dictamen de la autoridad competente tendrá mayores posibilidades de influir en la decisión de la autoridad administrativa en lo que se refiere a si debe llevarse a cabo la expulsión, si dicha autoridad administrativa puede analizar el caso de nuevo y aún no ha llegado a una conclusión.

19. Cuando se compara el tenor literal del apartado 1 con el del apartado 2 del artículo 9, también queda en claro que el dictamen de la autoridad competente en los supuestos mencionados en el apartado 1 debe obtenerse antes de que se adopte cualquier clase de decisión de expulsar a una persona. La diferencia entre el apartado 1 y el apartado 2 del artículo 9 es, precisamente, que el dictamen, en los supuestos contemplados en el apartado 1 del artículo 9, debe obtenerse antes de que se adopte la decisión, mientras que en los supuestos contemplados en el apartado 2 de dicho artículo, el dictamen se obtiene después de que se haya adoptado la decisión y sólo si el extranjero interesado así lo solicita, es decir, después de haber formulado sus observaciones. Si el apartado 1 del artículo 9 debiera interpretarse en el sentido que le atribuye el Reino Unido, la norma especial contenida en el apartado 2 de dicho artículo quedaría desprovista de cualquier entidad propia.

20. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia coincide con lo que antes se ha expuesto. Con igual enfoque, el Abogado General Sr. Capotorti en sus conclusiones presentadas en el asunto Pecastaing, [4] estimó las circunstancias en que la autoridad competente debe emitir su dictamen:

«Si se trata de la decisión de denegación del permiso de residencia o de expulsión del territorio del titular de dicho permiso, la decisión sólo podrá ser adoptada, salvo en caso de urgencia, si el asunto ha sido sometido al examen antes citado y previo dictamen de la autoridad [competente]»

y

por otro lado, «las medidas de protección previstas en el apartado 2 del artículo 9 de la citada Directiva, así como el procedimiento para obtener un dictamen previsto por el apartado 1 del artículo 9 tienen un efecto suspensivo de la decisión de expulsión del territorio que sólo podrá ser confirmada (en el caso previsto en el apartado 2) o adoptada (en el caso previsto en el apartado 1) cuando la autoridad [...] competente haya emitido su dictamen».

En el asunto Pecastaing, el Tribunal de Justicia declaró:

«En cuanto a la interpretación del artículo 9 [...], hay que recordar, [...] que, salvo en caso de urgencia, el procedimiento de reclamación ante la "autoridad competente" previsto por este artículo debe *ser previo a la decisión* de expulsión» (apartado 17; el subrayado es mío).

En su sentencia de 22 de mayo de 1980, Santillo, [5] el Tribunal de Justicia determinó que el objeto de las disposiciones del artículo 9:

«es asegurar una garantía mínima en materia de procedimiento a las personas afectadas

4 — Sentencia de 5 de marzo de 1980, Pecastaing/Bélgica (98/79, Rec. pp. 691 y ss., especialmente pp. 722 a 724).

5 — Asunto 131/79, Rec. 1980, p. 1585.

por una de las medidas contempladas en los tres supuestos definidos por el apartado 1 de dicho artículo. En los supuestos en que los recursos en vía judicial se refieran únicamente a la legalidad de la decisión, la finalidad de la intervención de la "autoridad competente" a la que alude el apartado 1 del artículo 9 consiste en permitir que se obtenga un examen exhaustivo de todos los hechos y circunstancias, incluida la oportunidad de la medida proyectada, antes de que se adopte definitivamente la decisión» (apartado 12),

y hacía referencia a

«la exigencia contenida en el apartado 1 del artículo 9 de que *toda* medida de expulsión vaya precedida del dictamen de la "autoridad competente" [...]» (apartado 14; el subrayado es mío).

Por último, el Tribunal de Justicia, más recientemente, al considerar el dictamen de la «autoridad competente», en la sentencia de 18 de octubre de 1990, Dzodzi, [6] estimó:

El apartado 1 del artículo 9 de la Directiva 64/221 [...] tiene la finalidad de proporcionar una garantía mínima en materia de procedimiento a las personas contra las que se adopta una decisión denegatoria de la renovación del permiso de residencia o a las personas, titulares de un permiso de residencia, que sean objeto de una decisión de expulsión del territorio. Esta disposición, que se aplica cuando no exista posibilidad de interponer un recurso en vía judicial o cuando dicho recurso se refiera únicamente a la legalidad de la decisión o cuando el recurso no tenga efectos suspensivos, prevé la intervención de una autoridad competente distinta de la facultada para adoptar la decisión. Salvo en caso de urgencia, la autoridad administrativa *sólo puede adoptar su decisión* previo dictamen de ese organismo consultivo (apartado 62; el subrayado es mío).

21. A la luz de lo que antecede, propongo que el Tribunal de Justicia responda a la primera cuestión prejudicial que, el apartado 1 del artículo 9 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que, salvo en caso de urgencia, cuando no exista la posibilidad de interponer un recurso en vía judicial contra una decisión de expulsión, o cuando dicho recurso se refiera únicamente a la legalidad de la decisión, o cuando el recurso no tenga efectos suspensivos, el dictamen de la autoridad competente debe obtenerse antes de que la autoridad administrativa adopte cualquier decisión para expulsar a una persona por razones de orden público, seguridad o salud pública.

La segunda cuestión

22. Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pide esencialmente que se dilucide si el artículo 9 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que la persona designada por la misma autoridad

6 — Asuntos acumulados C-297/88 y C-197/89, Rec. p. I 3763.

que adopta la decisión de expulsión no puede ser una autoridad competente a efectos de dicha disposición.

23. El Sr. Gallagher sostiene que el artículo 9 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que incluye la exigencia de independencia por parte de la autoridad competente, de tal manera que prohíbe que dicha autoridad competente sea designada por la misma autoridad administrativa que, entre otras, adopta la decisión de expulsión.

24. Por el contrario, el Reino Unido arguye que el artículo 9 de la Directiva impone exigencias sólo con respecto a la forma en que la autoridad competente debe ejercer sus funciones y no contiene ninguna norma que regule la designación de dicha autoridad. El hecho de que una persona sea nombrada por la misma autoridad administrativa que adopta la decisión de expulsión, no excluye que esa persona sea una «autoridad competente».

25. La Comisión, de un modo parecido, adopta un enfoque según el cual no es, en sí mismo, contrario al artículo 9 que la autoridad competente sea designada por la misma autoridad administrativa que, entre otras, adopta la decisión de expulsión. No obstante, la persona designada debe ser totalmente independiente de la autoridad que la nombra y, el órgano jurisdiccional nacional debe poseer la información apropiada para determinar si así es.

26. En la sentencia Santillo, antes mencionada, en lo que respecta a los términos «autoridad competente», el Tribunal de Justicia declaró:

«La Directiva reconoce a los Estados miembros un margen de apreciación para la designación de la "autoridad competente". Puede ser considerada como tal cualquier autoridad pública independiente de la autoridad administrativa que debe adoptar una de las medidas previstas por la Directiva, organizada de forma tal que el interesado tenga derecho a hacerse representar y a hacer valer sus medios de defensa ante la misma» (apartado 19).

Por lo que se refiere a los criterios que regulan la autoridad competente, el Tribunal de Justicia declaró además, en la sentencia Dzodzi, antes mencionada:

«La Directiva no precisa cómo se designa la autoridad competente contemplada en su artículo 9. No exige que dicha autoridad sea un órgano jurisdiccional o esté integrada por magistrados. Tampoco exige que los miembros de la autoridad competente sean designados por un período determinado. Lo esencial es, por un lado, que se establezca claramente que la autoridad ejerce sus funciones con total independencia y que no está sujeta, directa o indirectamente, en el ejercicio de sus funciones, al control de la autoridad que debe adoptar las medidas previstas por la Directiva [...] y, por otro lado, que siga un procedimiento que permita al interesado,

en las condiciones fijadas por la Directiva, hacer valer sus medios de defensa» (apartado 65).

27. En consecuencia, el Tribunal de Justicia estimó que los criterios decisivos que regulan la designación de la autoridad competente a efectos del artículo 9 son que esté claramente comprobado que la autoridad puede ejercer sus funciones con total independencia, de tal modo que no pueda estar sujeta, directa o indirectamente, en el ejercicio de sus funciones, al control de la autoridad que debe adoptar la decisión de expulsión, y que la persona interesada goza del derecho de defensa y del derecho de asistencia o de representación ante la autoridad competente.

28. En mi opinión, el hecho de que la «autoridad competente» sea designada por la autoridad que adopta la decisión no puede significar, por sí mismo, que no pueda considerarse que la «autoridad competente» satisface las exigencias de independencia expresadas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Por ejemplo, los miembros del Poder Judicial de muchos Estados miembros son nombrados por el Gobierno sin que ello afecte su total independencia del Gobierno después de su nombramiento.

29. Por otra parte, es evidente que una persona que está simplemente empleada en un puesto subordinado a la autoridad administrativa de que se trate, por ejemplo, como funcionario público en el correspondiente departamento gubernamental, no puede considerarse que satisface las exigencias para poder ejercer sus funciones, sin duda alguna, como «autoridad competente» con total independencia de dicha autoridad. Esta exigencia requiere, entre otras condiciones, que la autoridad administrativa no pueda en ningún caso ejercer sus facultades para dictar instrucciones, supervisar o controlar a la persona designada como autoridad competente, y que tampoco se den circunstancias que puedan hacer creer al extranjero de que se trate que la autoridad competente no puede ejercer sus funciones con total independencia de la autoridad administrativa.

30. Cuando el Tribunal nacional deba considerar si la «autoridad competente» está en situación de ejercer sus funciones con total independencia probablemente también debe atribuirse importancia a la cuestión de si la persona o las personas interesadas están designadas para actuar como autoridad competente en todos los casos relativos a la denegación de la entrada o a la expulsión del territorio por un período de tiempo prolongado, o si los nombramientos individuales de diferentes personas se efectúan para cada caso con el objeto de aplicar esta garantía mínima en materia de procedimiento.

31. También comparto la opinión de la Comisión en lo que respecta a que, a fin de permitir que el tribunal nacional determine si la autoridad competente es totalmente independiente, es necesario que se proporcione a dicho tribunal toda la información pertinente en lo que atañe a la identidad y a otras funciones de la persona o de las personas designadas. Habida cuenta del contexto de este asunto ha sido planteado ante el Tribunal de Justicia, tampoco es necesario ni posible que este Tribunal de Justicia considere con mayor detenimiento la forma en que debería proporcionarse tal información.

32. Por lo tanto, la respuesta a la segunda cuestión debería ser que, el apartado 1 del artículo 9 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que no prohíbe que la autoridad competente sea designada por la misma autoridad administrativa que, entre otras, adopta la decisión de expulsión, a condición de que la autoridad competente de que se trata pueda ejercer sus funciones con total independencia de la autoridad administrativa. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar en cada caso si se ha cumplido con dicha exigencia.

Conclusión

33. Por consiguiente, propongo que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones planteadas que el apartado 1 del artículo 9 de la Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, debe interpretarse en el sentido de que:

«1) Salvo en caso de urgencia, cuando no exista la posibilidad de interponer un recurso en vía judicial contra una decisión de expulsión, o cuando dicho recurso se refiera únicamente a la legalidad de la decisión, o cuando el recurso no tenga efectos suspensivos, el dictamen de la autoridad competente debe obtenerse antes de que la autoridad administrativa adopte cualquier decisión para expulsar a una persona por razones de orden público, seguridad o salud públicas.

2) Dicha disposición no prohíbe que la autoridad competente sea designada por la misma autoridad administrativa que, entre otras, adopta la decisión de expulsión, a condición de que la autoridad competente de que se trata pueda ejercer sus funciones con total independencia de la autoridad administrativa. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar en cada caso si se ha cumplido con dicha exigencia.»