SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 23 de marzo de 2006 *

En el asunto C-408/03,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 30 de septiembre de 2003,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. M. Condou-Durande y el Sr. D. Martin, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de Bélgica, representado por la Sra. E. Dominkovits, en calidad de agente,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

apoyado por:

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. C. Jackson, en calidad de agente, asistida por la Sra. E. Sharpston, QC,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann (Ponente) y J. Makarczyk, Presidentes de Sala, y los Sres. J.-P. Puissochet, R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka, U. Lõhmus, E. Levits y A. Ó Caoimh, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretaria: Sra. K. Sztranc, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de septiembre de 2005;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de octubre de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de Bélgica:

— ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 18 CE y de la Directiva 90/364/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia (DO L 180, p. 26), al someter el derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión al requisito de que dispongan de recursos personales suficientes;

— ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 2 de la Directiva 90/364, del artículo 4 de la Directiva 68/360/CEE del Consejo, 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, p. 88), del artículo 4 de 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), del artículo 2 de la Directiva 93/96/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993, relativa al derecho de residencia de los estudiantes (DO L 317, p. 59), y del artículo 2 de la Directiva 90/365/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional (DO L 180, p. 28), al prever la posibilidad de notificar automáticamente una orden de abandonar el territorio a los ciudadanos de la Unión que no hayan presentado, en un plazo determinado, los documentos requeridos para la obtención de una autorización de residencia.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

2 El artículo 1, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 90/364 dispone:

«Los Estados miembros concederán 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.»

3 El artículo 2, apartado 1, de dicha Directiva establece:

«El derecho de residencia se materializará mediante la expedición de un documento denominado "permiso de residencia de nacional de un Estado miembro de la CEE", cuya validez, renovable, podrá limitarse a cinco años. No obstante, cuando lo consideren necesario, los Estados miembros podrán exigir la renovación del permiso al término de los dos primeros años de residencia. Cuando un miembro de la familia no tenga la nacionalidad de un Estado miembro, se le expedirá un documento de residencia que tendrá la misma validez que el expedido al nacional del que dependa.

Para la expedición del permiso o del documento de residencia, el Estado miembro sólo podrá 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.»

4 En virtud del artículo 3 de la misma Directiva, el derecho de residencia subsistirá mientras los beneficiarios cumplan los requisitos que establece el artículo 1 de ésta.

5 El artículo 4 de la Directiva 68/360 dispone:

«1. Los Estados miembros reconocerán el derecho de estancia en su territorio a las personas a que se refiere el artículo 1 que puedan presentar los documentos enumerados en el apartado 3.

2. El derecho de estancia se acreditará mediante la expedición de un documento denominado "tarjeta de estancia de nacional de un Estado miembro de la CEE". [...]

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

6 El artículo 4, apartado 1, párrafos primero y segundo, de la Directiva 73/148 está redactado como sigue:

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

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

7 El artículo 6 de la misma Directiva establece:

«Para la expedición de la tarjeta y el permiso de residencia, el Estado miembro únicamente podrá exigir al solicitante que:

a) presente el documento que le haya permitido entrar en su territorio;

b) aporte la prueba de que está incluido en alguna de las categorías contempladas en los artículos 1 y 4.»

8 El artículo 1 de la Directiva 93/96 dispone:

«A fin de precisar las condiciones destinadas a facilitar el ejercicio del derecho de residencia y con objeto de garantizar el acceso a la formación profesional sin discriminaciones a todo nacional de un Estado miembro que haya sido admitido para seguir una formación profesional en otro Estado miembro, los Estados miembros reconocerán el derecho de residencia a todo estudiante nacional de un Estado miembro que no disponga ya de ese derecho con arreglo a otra disposición de Derecho comunitario, así como a su cónyuge y a sus hijos a cargo, y que, mediante declaración o, a elección del estudiante, por cualquier otro medio al menos equivalente, garantice a la autoridad nacional correspondiente que dispone de recursos para evitar que, durante su período de residencia, se conviertan en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida, siempre que el estudiante esté matriculado en un centro de enseñanza reconocido para recibir, con carácter principal, una formación profesional y disponga de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida.»

9 A tenor del artículo 2, apartado 1, párrafos segundo y tercero, de dicha Directiva:

«El ejercicio del derecho de residencia se materializará 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 podrá exigir al solicitante que presente un documento de identidad o un pasaporte válidos y que cumple los requisitos establecidos en el artículo 1.»

10 El artículo 1, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 90/365 establece:

«Los Estados miembros concederán el derecho de residencia a todos los nacionales de los Estados miembros que hayan desempeñado en la Comunidad una actividad como trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, así como a los miembros de su familia tal y como se definen en el apartado 2, siempre que disfruten de una pensión de invalidez, de jubilación anticipada o de vejez, o de un subsidio por accidente de trabajo o enfermedad profesional de nivel suficiente para que, durante su estancia, no lleguen a constituir una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida, y dispongan de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida.»

11 El artículo 2, apartado 1, de dicha Directiva dispone:

«El derecho de residencia se reconocerá 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 podrá 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.»

Normativa nacional

12 El Real Decreto de 8 de octubre de 1981, regulador del acceso de los extranjeros al territorio belga, su estancia, establecimiento y alejamiento *(Moniteur belge* de 27 de

octubre de 1981, p. 1), en su versión modificada por el Real Decreto de 12 de junio de 1998 *(Moniteur belge* de 21 de agosto de 1998, p. 26854; en lo sucesivo «Real Decreto»), establece los requisitos de la residencia en Bélgica de los ciudadanos de la Unión.

13 En lo que se refiere al derecho de residencia de los nacionales de los Estados miembros que contempla la Directiva 90/364, el artículo 53 del Real Decreto dispone:

«1. Los extranjeros comunitarios [...] gozan del derecho de establecerse en el Reino a condición de que dispongan de un seguro de enfermedad que cubra los riesgos en Bélgica y de que tengan recursos suficientes para no convertirse en una carga para los poderes públicos.

2. [...]

En el plazo de cinco meses a contar desde la solicitud de establecimiento, el extranjero comunitario debe acreditar que reúne los requisitos señalados en el [apartado] 1.

[...]

4. El Ministro, o el titular del órgano en quien delegue, denegará la solicitud si no se cumplen los requisitos fijados para el establecimiento. El Alcalde, o el titular del órgano en quien delegue, denegará el establecimiento si los documentos requeridos no se aportan dentro del plazo [de cinco meses].

En ambos casos, se notificará esta resolución al extranjero mediante un documento que [...] implicará, en su caso, una orden de abandonar el territorio del país.

[...]

6. Cuando se deniegue el establecimiento de acuerdo con lo dispuesto en el [apartado] 4, el extranjero comunitario será objeto de una orden de abandonar el territorio al término del quinto mes siguiente a la presentación de la solicitud [...]. Esta orden de abandonar el territorio será ejecutoria transcurridos quince días desde la expiración de la validez de la certificación de inscripción.»

14 El artículo 5, párrafo tercero, letra b), punto 1, de la Circular de 14 de julio de 1998, relativa a los requisitos de residencia de los extranjeros comunitarios y de los miembros de su familia, así como de los miembros extranjeros de la familia de los ciudadanos belgas *(Moniteur belge* de 21 de agosto de 1998, p. 27032), confirma que, si no se aportan los documentos justificativos exigidos dentro del plazo fijado, la Administración deberá, no solamente denegar la residencia, sino también notificar la orden de abandonar el territorio nacional.

15 En lo que atañe al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, el artículo 45 del Real Decreto establece:

«1. El extranjero comunitario que llega a Bélgica para ejercer una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia [...] se [...] inscribirá en el registro de extranjeros y se le entregará una certificación de inscripción válida durante cinco meses a partir de la fecha de su expedición [...].

[...]

Antes del término del quinto mes siguiente a la solicitud de establecimiento, el extranjero comunitario deberá aportar bien una declaración patronal [...], si ejerce o pretende ejercer una actividad por cuenta ajena, bien los documentos exigidos para el ejercicio de la profesión, si ejerce o pretende ejercer una actividad por cuenta propia. [...]

3. El Ministro, o el titular del órgano en quien delegue, denegará la solicitud si no se cumplen los requisitos fijados para el establecimiento. El Alcalde, o el titular del órgano en quien delegue, denegará el establecimiento si no se aportan los documentos requeridos dentro del plazo establecido en el [apartado] 1, párrafo 3.

En ambos casos, se notificará esta resolución al extranjero mediante un documento que [...] implicará, en su caso, una orden de abandonar el territorio.

[...]

[...] La orden de abandonar el territorio será ejecutoria al término del plazo de treinta días a partir de la expiración de la validez de la certificación de inscripción.

[...]»

16 Asimismo, en lo que se refiere a los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional, el artículo 51, apartado 4, del Real Decreto dispone que se notificará al extranjero la resolución

denegatoria del establecimiento con orden de abandonar el territorio cuando no se hayan presentado los documentos exigidos antes del término del quinto mes siguiente a la solicitud de establecimiento. La orden de abandonar el territorio será ejecutoria transcurridos quince días desde la expiración del período de validez de la certificación de inscripción.

17 En lo que respecta al derecho de residencia de los estudiantes, el artículo 55 del Real Decreto dispone que, cuando el nacional de un Estado miembro no presenta, en el plazo de tres meses a partir de su solicitud de residencia, ninguna justificación que pruebe que reúne los requisitos de residencia, la Administración municipal le notificará una resolución por la que se pone fin a su residencia, acompañada de la orden de abandonar el territorio.

Procedimiento administrativo previo

18 Se desprende del expediente que la Comisión recibió diversas denuncias referentes a la legislación y la práctica administrativa belgas en lo que atañe, por un lado, a los requisitos de concesión de las autorizaciones de residencia al amparo de la Directiva 90/364 y, por otro lado, a las órdenes de abandonar el territorio nacional adoptadas en relación con ciudadanos de la Unión.

19 La Comisión manifiesta que prestó una atención particular a la situación de la Sra. De Figueiredo, ciudadana portuguesa que llegó a Bélgica con sus tres hijas en agosto de 1999, para reunirse con quien, desde hacía mucho tiempo, era su pareja, un nacional belga. La declaración de entrada, efectuada el 30 de agosto de 1999, indica que se autorizaba la estancia hasta el 29 de octubre de 1999. La referida pareja de la Sra. De Figueiredo presentó simultáneamente un documento de asunción de personas a cargo.

20 El 16 de diciembre de 1999, se notificó a la Sra. De Figueiredo una orden de abandonar el territorio por haber permanecido en Bélgica después de la fecha de expiración indicada en la declaración de entrada. Las autoridades belgas consideraron que la interesada no reunía el requisito de disponer de recursos suficientes que se prevé en el artículo 1 de la Directiva 90/364, precisando que el compromiso de asunción de personas a cargo suscrito por su pareja no constituía una prueba de que ella dispusiese de recursos suficientes.

21 Tras un intercambio de correspondencia entre las autoridades belgas y la Comisión, mediante el escrito de requerimiento de 8 de mayo de 2001, esta última comunicó al Reino de Bélgica que consideraba que los recursos que deben tenerse en cuenta no son únicamente los recursos propios del solicitante de un permiso de residencia. Además, en lo que se refiere a la orden de abandonar el territorio nacional, la Comisión se interroga acerca del carácter automático, según el Derecho belga, de la decisión de la Administración de adoptar tal orden, tras haberse comprobado que no se han presentado los documentos justificativos necesarios para obtener el permiso de residencia.

22 En su respuesta al escrito de requerimiento, las autoridades belgas indicaron que, a su entender, el artículo 1, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 90/364 implica que el ciudadano de la Unión que invoca el beneficio que dispensa esta Directiva debe disponer de recursos personales suficientes.

23 Dichas autoridades manifestaron que también se pueden tener en cuenta los ingresos procedentes de terceros siempre que pertenezcan al cónyuge y/o a los hijos del ciudadano de la Unión que pretende acogerse a lo dispuesto en la Directiva 90/364. Consideran que el vínculo entre este último y la persona que designa como fuente, parcial incluso, de sus ingresos, debe tener una relevancia jurídica para que el Estado miembro de acogida tenga la certeza de que dicha persona está obligada jurídicamente a mantener económicamente al ciudadano de la Unión.

24 Asimismo, las autoridades belgas señalaron que estiman que están facultadas para adoptar una medida de expulsión de un ciudadano de la Unión que permanece en Bélgica más de tres meses sin iniciar el procedimiento para establecerse o que no aporta los documentos exigidos en el marco de la solicitud de establecimiento por él presentada.

25 Por considerar que los argumentos esgrimidos por el Reino de Bélgica en respuesta al requerimiento no eran satisfactorios, el 3 de abril de 2002 la Comisión envió a este Estado miembro un dictamen motivado para que, en el plazo de dos meses a partir de su notificación, adoptase las medidas necesarias para atenerse a él.

26 La Comisión, al no quedar satisfecha de la respuesta dada por el Reino de Bélgica a dicho dictamen motivado, interpuso el presente recurso.

27 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 2004, se admitió la intervención del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones del Reino de Bélgica.

Sobre el recurso

Sobre el primer motivo, relativo al requisito de que el ciudadano de la Unión disponga de recursos personales suficientes

Alegaciones de las partes

28 La Comisión sostiene que el artículo 1, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 90/364 no exige en modo alguno que un ciudadano de la Unión disponga de recursos personales suficientes para él y los miembros de su familia.

29 Entiende que esta interpretación literal de dicha disposición está respaldada por el objetivo que persigue la Directiva 90/364, que es evitar que el titular del derecho de residencia o los miembros de su familia se conviertan en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida. La Comisión estima que, para lograr este objetivo, es indiferente que los recursos sean propios del titular del derecho de residencia o que procedan de otra fuente.

30 Así pues, considera que esos recursos pueden estar constituidos o complementados por los de un pariente o los de un tercero, por ejemplo una persona que conviva con el titular del derecho de residencia o que actúe como garante de este último, siempre que se aporten los documentos justificativos adecuados. La Comisión estima que es artificial y carente de fundamento en el Derecho comunitario la distinción que efectúan las autoridades belgas en relación con el origen de los ingresos, según que éstos procedan o no de personas con las que el ciudadano de la Unión tiene vínculos jurídicos.

31 La Comisión estima que las autoridades belgas infringen el artículo 18 CE y no respetan el principio de proporcionalidad en la aplicación del requisito relativo a la existencia de recursos suficientes que impone la Directiva 90/364, al exigir al ciudadano de la Unión que disponga personalmente de recursos suficientes para sí mismo y para su familia.

32 El Reino de Bélgica, tras mantener una posición inicial más estricta, flexibilizó su posición en la dúplica y aceptó tener en cuenta los recursos económicos de la pareja, pero solamente cuando ésta se comprometa contractualmente a ponerlos a disposición del ciudadano comunitario mediante un contrato celebrado ante notario en el que se incluya una cláusula de alimentos.

33 El Reino Unido sostiene, en lo que atañe a la procedencia de esos recursos, que el solicitante de una autorización de residencia debe disponer de recursos personales suficientes sin que pueda valerse, a estos efectos, de los recursos de un miembro de su familia.

Apreciación del Tribunal de Justicia

— Observaciones liminares

34 El derecho a residir en el territorio de los Estados miembros, previsto en el artículo 18 CE, apartado 1, está reconocido directamente a todo ciudadano de la Unión por una disposición clara y precisa del Tratado CE, con sujeción a las limitaciones y requisitos previstos en éste y en las disposiciones adoptadas para su aplicación (véase la sentencia de 17 de septiembre de 2002, Baumbast y R, C-413/99, Rec. p. I-7091, apartados 84 y 85).

35 A efectos del presente asunto, esas limitaciones y requisitos derivan de la Directiva 90/364.

36 Se desprende del artículo 1, apartado 1, párrafo primero, de esta Directiva que los Estados miembros pueden exigir a los nacionales de otro Estado miembro que quieran disfrutar del derecho de residencia en su territorio, 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 de ese Estado.

37 Esos requisitos, interpretados a la luz del cuarto considerando de dicha Directiva, según el cual los beneficiarios del derecho de residencia no deben constituir una carga excesiva para el erario del Estado miembro de acogida, se basan en la idea de que el ejercicio del derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión puede estar subordinado a los intereses legítimos de los Estados miembros (sentencia Baumbast y R, antes citada, apartado 90).

— Examen del primer motivo

38 Mediante su primer motivo, la Comisión reprocha al Reino de Bélgica que únicamente tenga en cuenta, a efectos de la aplicación de la Directiva 90/364, los recursos personales del ciudadano de la Unión que solicita disfrutar del derecho de residencia, o los del cónyuge o un hijo de dicho ciudadano, excluyendo los recursos que proceden de un tercero, en particular de su pareja, a la que no le une ningún vínculo jurídico.

39 Es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, la aplicación de los requisitos y limitaciones establecidos en el artículo 1, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 90/364 debe realizarse respetando los límites impuestos por el Derecho comunitario y de conformidad con los principios generales de éste, en particular, el principio de proporcionalidad. Ello significa que las medidas nacionales adoptadas a este respecto deben ser apropiadas y necesarias para alcanzar la finalidad perseguida (véase la sentencia Baumbast y R, antes citada, apartado 91).

40 El Tribunal de Justicia declaró, en los apartados 30 y 31 de la sentencia de 19 de octubre de 2004, Zhu y Chen (C-200/02, Rec. p. I-9925), que, a tenor del propio artículo 1, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 90/364, basta con que los nacionales de los Estados miembros «dispongan» de los recursos necesarios, sin que esta disposición implique la más mínima exigencia en cuanto a su procedencia. Esta interpretación se impone con mayor motivo si se tiene en cuenta que las disposiciones que consagran un principio fundamental como el de la libre circulación de personas deben interpretarse en sentido amplio.

41 El Tribunal de Justicia ha considerado en consecuencia que una interpretación del requisito relativo al carácter suficiente de los recursos, en el sentido de la Directiva 90/364, según la cual el interesado debe disponer él mismo de tales recursos sin que pueda valerse a este respecto de los recursos de un miembro de la familia que le

acompaña, añadiría a este requisito, tal y como lo formula dicha Directiva, una exigencia relativa a la procedencia de los recursos que constituiría una injerencia desproporcionada en el ejercicio del derecho fundamental de libre circulación y de residencia garantizado por el artículo 18 CE, puesto que no es necesaria para alcanzar el objetivo perseguido, a saber, la protección del erario de los Estados miembros (sentencia Zhu y Chen, antes citada, apartado 33).

42 De esta jurisprudencia se desprende que, cuando los recursos económicos procedan de un miembro de la familia del ciudadano de la Unión, se cumple el requisito relativo a la existencia de recursos suficientes que prevé el artículo 1, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 90/364.

43 Procede examinar si debe llegarse a la misma conclusión cuando el ciudadano de la Unión aduce los ingresos de su pareja, residente en el Estado miembro de acogida.

44 Dicho examen versa fundamentalmente sobre la cuestión de la procedencia de tales ingresos, ya que las autoridades del Estado miembro de acogida están facultadas, en cualquier caso, para efectuar las comprobaciones necesarias acerca de la existencia, nivel y disponibilidad de los mismos.

45 El Reino de Bélgica admite que pueden tomarse en consideración dichos ingresos siempre que procedan de una persona unida al beneficiario por un vínculo jurídico que le obligue a atender a las necesidades de éste. Sostiene que tal exigencia se justifica por el hecho de que, si se aceptase tener en cuenta los ingresos de una persona cuyo vínculo con el ciudadano de la Unión no está jurídicamente determinado y que puede, por tanto, romperse sin dificultad, aumentaría el riesgo de que dicho ciudadano se convirtiera, al cabo de cierto tiempo, en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida.

46 No puede admitirse una justificación de este tipo, ya que la exigencia de que exista, como preconiza el Reino de Bélgica, un vínculo jurídico entre el proveedor y el beneficiario de los recursos es desproporcionada, por cuanto va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido por la Directiva 90/364, a saber, la protección del erario del Estado miembro de acogida.

47 La pérdida de los recursos suficientes es siempre un riesgo latente, tanto si éstos son personales como si proceden de un tercero, aunque este último se haya comprometido a mantener económicamente al titular del derecho de residencia. El origen de los recursos no incide automáticamente, por tanto, en el riesgo de que se produzca dicha pérdida, ya que la materialización de ese riesgo depende de la evolución de las circunstancias.

48 Habida cuenta de este hecho, la Directiva 90/364 contiene disposiciones que, con el fin de proteger los intereses legítimos del Estado miembro de acogida, le permiten actuar en caso de pérdida efectiva de recursos económicos, para evitar que el titular del derecho de residencia se convierta en una carga para el erario público de dicho Estado.

49 Así, el artículo 3 de la Directiva 90/364 dispone que el derecho de residencia subsistirá mientras los beneficiarios cumplan los requisitos que establece el artículo 1 de dicha Directiva.

50 Esta disposición permite al Estado miembro de acogida controlar que los ciudadanos de la Unión que disfrutan del derecho de residencia cumplen los requisitos exigidos a este respecto por la Directiva 90/364 durante toda su residencia. Además, el artículo 2, apartado 1, párrafo primero, de dicha Directiva permite que los Estados miembros exijan, si lo estiman necesario, la renovación del permiso de residencia al término de los dos primeros años de residencia.

51 De todas estas consideraciones se desprende que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del citado artículo 18 CE y de la referida Directiva, al excluir, en la aplicación de dicha Directiva al nacional de un Estado miembro que desea disfrutar de los derechos que derivan de ésta y del artículo 18 CE, los ingresos de su pareja, residente en el Estado miembro de acogida, a falta de un contrato celebrado ante notario en el que se incluya una cláusula de alimentos.

52 En estas circunstancias, procede declarar que es fundado el primer motivo invocado por la Comisión.

Sobre el segundo motivo, relativo a la orden de abandonar el territorio notificada a los ciudadanos de la Unión que no hayan presentado, en un plazo determinado, los documentos requeridos para la expedición de una autorización de residencia

Alegaciones de las partes

53 La Comisión sostiene que sólo puede acordarse la expulsión de un ciudadano de la Unión, al margen de las decisiones basadas en razones de orden público, seguridad pública y salud pública, si el interesado no cumple, o deja de cumplir, los requisitos exigidos por el Derecho comunitario para disfrutar del derecho de residencia.

54 Ahora bien, a juicio de la Comisión, la decisión de expulsión que las autoridades belgas notifican al ciudadano de la Unión sanciona, en realidad, el hecho de que éste no presente, en el plazo señalado, los documentos requeridos para que se le expida un permiso de residencia.

55 La Comisión estima que el hecho de que el interesado no cumpla las obligaciones administrativas exigidas para la obtención de un permiso de residencia no significa necesariamente que no reúna, de hecho, los requisitos previstos en el Derecho comunitario para el reconocimiento del derecho de residencia. Por tanto, la notificación automática de una orden de abandonar el territorio nacional es contraria, a su juicio, a lo dispuesto en los artículos 2 de la Directiva 90/364, 4 de la Directiva 68/360, 4 de la Directiva 73/148, 2 de la Directiva 93/96 y 2 de la Directiva 90/365.

56 En su escrito de contestación, el Reino de Bélgica sostiene que un nacional de un Estado miembro sólo puede residir más de tres meses en otro Estado miembro si reúne los requisitos previstos en los diversos reglamentos y directivas en materia de libertad de circulación. Si reúne dichos requisitos, lo que únicamente puede demostrarse presentando los documentos que señalan esos mismos reglamentos y directivas, gozará de la protección que éstos dispensan y se le expedirá un permiso de residencia que acredite su derecho a la libre circulación.

57 Según el Reino de Bélgica, la presentación de documentos justificativos que acrediten que se reúnen dichos requisitos es una condición *sine qua non* para el ejercicio del derecho de residencia.

58 En consecuencia, entiende que si el ciudadano de la Unión no presenta, dentro del plazo fijado, en este caso cinco meses, los documentos necesarios para demostrar que cumple los requisitos exigidos para que se reconozca su derecho de residencia, debe considerarse que ha permanecido más de tres meses en Bélgica sin una razón válida y, en esas circunstancias, está justificada una medida de expulsión.

59 Sin embargo, el Reino de Bélgica destaca el carácter relativo de esta medida de expulsión. En efecto, indica que no es objeto de ejecución forzosa y su finalidad es, dado que provoca la terminación del procedimiento de solicitud del permiso de residencia, determinar que el ciudadano de la Unión de que se trate no tiene ningún título que le autorice a permanecer más de tres meses en territorio belga.

60 Añade que nada impide al interesado iniciar un nuevo procedimiento de establecimiento en el curso del cual puede demostrar que reúne los requisitos de residencia.

61 El Reino Unido manifiesta que, cuando un solicitante de autorización de residencia no presenta las pruebas necesarias en el plazo fijado, la autoridad nacional competente debe poder adoptar una resolución desfavorable en relación con ese solicitante.

Apreciación del Tribunal de Justicia

— Observaciones liminares

62 El derecho de los nacionales de un Estado miembro a entrar en el territorio de otro Estado miembro y a permanecer en él a los fines previstos por el Tratado constituye un derecho directamente atribuido por éste o, según los casos, por las disposiciones adoptadas para la aplicación del referido Tratado (véase la sentencia de 8 de abril de 1976, Royer, 48/75, Rec. p. 497, apartado 31).

63 La expedición de una autorización de residencia a un nacional de un Estado miembro no debe considerarse un acto constitutivo de derechos, sino un acto de reconocimiento, por parte de un Estado miembro, de la situación individual de un nacional de otro Estado miembro en relación con las disposiciones del Derecho comunitario (sentencias Royer, antes citada, apartado 33, y de 25 de julio de 2002, MRAX, C-459/99, Rec. p. I-6591, apartado 74).

64 No obstante, como el derecho de residencia reconocido en virtud del artículo 18 CE no es incondicional, los ciudadanos de la Unión deben demostrar que reúnen los requisitos exigidos a este respecto por las disposiciones comunitarias pertinentes.

65 Los requisitos para la expedición de la autorización de residencia se rigen, en lo que se refiere a los trabajadores por cuenta ajena, por la Directiva 68/360; en lo que atañe a los trabajadores por cuenta propia, por la Directiva 73/148; en lo que respecta a los estudiantes, por la Directiva 93/96; en lo que afecta a los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional, por la Directiva 90/365, y en lo que concierne a los nacionales comunitarios que no disfruten de derecho de residencia, en virtud de otras disposiciones del Derecho comunitario, por la Directiva 90/364.

— Examen del segundo motivo

66 El Estado miembro de acogida solamente puede adoptar una medida de expulsión, respetando los límites impuestos por el Derecho comunitario, en el caso de que el nacional de un Estado miembro no pueda probar que reúne esos requisitos (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de febrero de 2005, Oulane, C-215/03, Rec. p. I-1215, apartado 55).

67 Pues bien, mediante su segundo motivo de recurso, la Comisión reprocha a la legislación belga que la falta de presentación dentro de un plazo determinado, por parte del nacional de un Estado miembro, de los documentos justificativos necesarios para la expedición del permiso de residencia entrañe automáticamente la notificación de una orden de expulsión.

68 Tal medida de expulsión automática menoscaba la esencia misma del derecho de residencia que confiere directamente el Derecho comunitario. Si bien un Estado miembro puede, en su caso, adoptar una medida de expulsión en el caso de que un nacional de un Estado miembro no esté en condiciones de aportar, en un determinado plazo, los documentos que demuestran que reúne los requisitos económicos exigidos, el carácter automático de la medida de expulsión, tal como está prevista en la legislación belga, hace que resulte desproporcionada.

69 En efecto, a causa del automatismo de la orden de expulsión, esta legislación no permite que se tengan en cuenta las razones por las cuales el interesado no efectuó los trámites administrativos necesarios y su posible aptitud para demostrar que reúne los requisitos a los que el Derecho comunitario supedita su derecho de residencia.

70 A este respecto, es irrelevante el hecho de que, en la práctica, no se lleve a cabo la ejecución inmediata de las órdenes de expulsión. La legislación belga, en particular los artículos 45, 51 y 53 del Real Decreto, establece los plazos al término de los cuales estas órdenes se convierten en ejecutorias. En todo caso, el supuesto carácter relativo de las órdenes de expulsión no impide en absoluto que estas medidas sean desproporcionadas con respecto a la gravedad de la infracción y que puedan disuadir a los ciudadanos de la Unión de ejercer su derecho a la libre circulación.

71 Habida cuenta de lo antedicho, debe considerarse fundado el segundo motivo invocado por la Comisión.

72 En consecuencia, procede declarar que:

— El Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 18 CE y de la Directiva 90/364, al excluir, en la aplicación de dicha Directiva al nacional de un Estado miembro que desea disfrutar de los derechos que derivan de ésta y del artículo 18 CE, los ingresos de su pareja, residente en el Estado miembro de acogida, a falta de un contrato celebrado ante notario en el que se incluya una cláusula de alimentos.

— El Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 2 de la Directiva 90/364, del artículo 4 de la Directiva 68/360, del artículo 4 de la Directiva 73/148, del artículo 2 de la Directiva 93/96 y del artículo 2 de la Directiva 90/365, al prever la posibilidad de notificar automáticamente una orden de abandonar el territorio nacional a los ciudadanos de la Unión que no hayan presentado, en un plazo determinado, los documentos requeridos para la obtención de una autorización de residencia.

Costas

73 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas al Reino de Bélgica y haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas. En virtud del apartado 4, párrafo primero, del mismo artículo, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

1) a) **Declarar que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 18 CE y de la Directiva 90/364/CEE, al excluir, en la aplicación de dicha Directiva al nacional de un Estado miembro que desea disfrutar de los derechos que derivan de ésta y del artículo 18 CE, los ingresos de su pareja, residente en el Estado miembro de acogida, a falta de un contrato celebrado ante notario en el que se incluya una cláusula de alimentos.**

b) **Declarar que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 2 de la Directiva 90/364, del artículo 4 de la Directiva 68/360/CEE, del artículo 4 de la Directiva 73/148/CEE, del artículo 2 de la Directiva 93/96/CEE y del artículo 2 de la Directiva 90/365/CEE, al prever la posibilidad de notificar automáticamente una orden de abandonar el territorio nacional a los ciudadanos de la Unión que no hayan presentado, en un plazo determinado, los documentos requeridos para la obtención de una autorización de residencia.**

2) **Condenar en costas al Reino de Bélgica.**

3) **El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte soportará sus propias costas.**

Firmas