

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

19 de enero de 1999

**Procedimiento penal entablado contra Donatella Calfa.
Petición de decisión prejudicial: Areios Pagos - Grecia.
Orden público - Turista nacional de otro Estado miembro - Condena por
consumo de estupefacientes - Prohibición de residencia de por vida.**

En el asunto C-348/96,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Areios Pagos (Grecia), destinada a obtener, en el proceso penal seguido ante dicho órgano jurisdiccional contra Donatella Calfa, una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 7, de los apartados 1 y 2 del artículo 8, del apartado 1 del artículo 8 A y de los artículos 48, 52 y 59 del Tratado CE, así como de cualquier Directiva comunitaria relativa a la libre circulación de personas y a la libre prestación de servicios,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; P.J.G. Kapteyn y P. Jann, Presidentes de Sala; C. Gulmann, J.L. Murray, D.A.O. Edward, H. Ragnemalm (Ponente), L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen, K.M. Ioannou, Jueces;
Abogado General: Sr. A. La Pergola;

Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- En nombre de la Sra. Calfa, por el Sr. Dimosthenis Skandalis, Abogado de Atenas;
- en nombre del Gobierno francés, por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y por el Sr. Claude Chavance, secrétaire des affaires étrangères de la misma Dirección, en calidad de Agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. Adriaan Bos, juridisch adviseur del ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. Stephanie Ridley, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistida por los Sres. Stephen Richards y Mark Shaw, Barristers;

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. Maria Patakia, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Gobierno helénico, representado por las Sras. Ioanna Galani-Maragkoudaki, Consejera Jurídica especial adjunta del Servicio especial del contencioso comunitario del Ministerio de Asuntos Exteriores, y Stamatina Vodina, Colaboradora científica especializada del mismo Servicio, en calidad de Agentes; del Gobierno francés, representado por el Sr. Claude Chavance; del Gobierno neerlandés, representado por el Sr. Marc Fierstra, adjunct juridisch adviseur del ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente; del Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. Philip Sales, Barrister, y de la Comisión, representada por la Sra. Maria Patakia, expuestas en la vista de 13 de enero de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de febrero de 1998;

dicta la siguiente
Sentencia

Fundamentos jurídicos de la sentencia

1 Mediante resolución de 27 de septiembre de 1996, recibida en el Tribunal de Justicia el 21 de octubre siguiente, el Areios Pagos planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 7, de los apartados 1 y 2 del artículo 8, del apartado 1 del artículo 8 A y de los artículos 48, 52 y 59 del Tratado CE, así como de cualquier Directiva comunitaria relativa a la libre circulación de personas y a la libre prestación de servicios, con objeto de apreciar la compatibilidad con dichas disposiciones de una Ley nacional en la que se prevé la expulsión de por vida del territorio nacional de los nacionales de los demás Estados miembros que hayan sido declarados culpables, en el citado territorio, de determinadas infracciones de la Ley de estupefacientes.

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un proceso penal seguido contra la Sra. Calfa, a la que se declaró culpable de una infracción de la Ley de estupefacientes, siendo condenada a una pena de tres meses de prisión, así como a la expulsión de por vida del territorio griego como pena accesorio.

La normativa comunitaria

3 El apartado 1 del artículo 1 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 pública (DO 1964, 56, p. 850; EE 05/01, p. 36), prevé:

«Las disposiciones de la presente Directiva se refieren 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 en calidad de destinatarios.»

4 El artículo 3 de la misma Directiva dispone:

«1. Las medidas de orden público o de seguridad pública deberán estar fundamentadas, exclusivamente, en el comportamiento personal del individuo a que se apliquen.

2. La mera existencia de condenas penales no constituye por sí sola motivo para la adopción de dichas medidas.

[...]

La normativa nacional

5 El apartado 1 del artículo 12 de la Ley nº 1729/1987 de estupefacientes, en su versión modificada por el artículo 14 de la Ley nº 2161/1993, dispone que será castigado con pena de prisión quien se agencie o se halle en posesión, de cualquier forma que sea, de sustancias estupefacientes para su consumo personal, en cantidades claramente destinadas a satisfacer exclusivamente sus propias necesidades, así como quien consuma las citadas sustancias. Con la misma pena será castigado quien cultive plantas de cannabis en cantidades de las que pueda suponerse que están destinadas únicamente a su consumo personal.

6 El apartado 1 del artículo 17 de la Ley nº 1729/1987, titulado «Limitación de residencia», dispone que si el tribunal considerara, en caso de condena a una pena de reclusión de al menos cinco años por infracción de la presente Ley, que la estancia del condenado en determinados lugares podría ser perjudicial bien para sí mismo, bien para el entorno social, podrá prohibir al interesado que resida en dichos lugares durante un período comprendido entre uno y cinco años.

7 Según el apartado 2 del artículo 17 de la misma Ley, los extranjeros, tanto mayores como menores de edad, que sean condenados por infracciones contra la presente Ley, serán expulsados de por vida, salvo si razones imperiosas, en particular familiares, justifican su permanencia en el país, en cuyo caso también les serán aplicables las disposiciones del apartado 1 del mismo artículo. Tanto la aplicación como la suspensión de la expulsión se regirán por lo dispuesto en el artículo 74 del Código Penal griego.

8 En virtud del artículo 74 del mismo Código, los extranjeros expulsados sólo podrán regresar al país al término de un período de tres años contados a partir de su expulsión y siempre y cuando el Ministro de Justicia haya autorizado su regreso.

9 Del conjunto de estas disposiciones se desprende que, cuando un extranjero sea condenado por infringir la Ley de estupefacientes, el tribunal que haya impuesto la condena, de no concurrir razones imperiosas, en particular familiares, que justifiquen su permanencia en el país, estará obligado a ordenar su expulsión de por vida, de forma que el condenado no podrá regresar al país más que al término de un período de tres años y al amparo de una decisión discrecional del Ministro de Justicia.

10 Por el contrario, a los nacionales helénicos, contra los que no puede dictarse una medida de expulsión, se les puede prohibir que residan en determinadas partes del territorio, cuando sean condenados, en virtud de la Ley nº 1729/1987, a una pena de reclusión igual o superior a cinco años, es decir, principalmente en caso de tráfico de estupefacientes. Sin embargo, esta prohibición es facultativa y no puede imponerse por una duración superior a cinco años.

Los hechos del litigio principal

11 Con motivo de una estancia turística en Creta, la Sra. Calfa, nacional italiana, fue acusada de tenencia y consumo de estupefacientes prohibidos. El Trimelés Plimeliodikeío Irakleío (Tribunal penal de Heraklion) la declaró culpable de una infracción de la Ley de estupefacientes, la condenó a una pena de tres meses de prisión y ordenó su expulsión de por vida del territorio griego.

12 El 25 de septiembre de 1995, la Sra. Calfa interpuso un recurso de casación ante el Areios Pagos contra la sentencia del Trimelés Plimeliodikeío Irakleío, únicamente en la medida que éste había ordenado su expulsión de por vida del territorio, alegando, en particular, que las disposiciones relativas a la ciudadanía europea y, más en particular, los artículos 8 y 8 A del Tratado, así como las normas relativas a la libre prestación de servicios contenidas en el artículo 59 del Tratado no autorizan a un Estado miembro a adoptar una medida de expulsión de por vida contra un nacional de otro Estado miembro, ya que una medida análoga no es aplicable a un ciudadano griego.

Las cuestiones prejudiciales

13 Por considerar que el asunto de que estaba conociendo planteaba una cuestión de compatibilidad de las disposiciones aplicables de la legislación nacional con el Derecho comunitario, el Areios Pagos decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las dos cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Las disposiciones del Derecho comunitario mencionadas en los fundamentos de Derecho [de la resolución de remisión] y, en particular, los apartados 1 y 2 del artículo 8, el apartado 1 del artículo 8 A y los artículos 48, 52 y 59 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, así como las disposiciones de las Directivas mencionadas en los mismos fundamentos de Derecho, incluso las de cualquier otra Directiva comunitaria conexa, relativa a la libre circulación de personas y a la libre prestación de servicios, y finalmente el principio comunitario de igualdad enunciado en el artículo 7 del Tratado se oponen a una disposición de una Ley nacional que obliga al Juez nacional -de no concurrir razones imperiosas, en particular de índole familiar- a ordenar la expulsión de por vida de un nacional de otro Estado miembro por razones de orden público y seguridad pública por el mero hecho de que dicho nacional haya cometido en el Estado de acogida, en el que se hallaba legalmente como turista, los delitos de adquisición de estupefacientes exclusivamente para su consumo personal, y de consumo de dichos estupefacientes, cuando la referida expulsión implica la imposibilidad legal de que el interesado vuelva al país -salvo autorización concedida después de transcurrir tres años, a discreción del Ministro de Justicia- para ejercer las actividades previstas en las disposiciones de Derecho comunitario antes citadas, en tanto que un nacional del Estado de acogida que haya cometido los mismos delitos puede ser condenado a la misma pena de privación de libertad, pero a ninguna otra medida análoga, como la prohibición de residencia, la cual únicamente está prevista como pena facultativa accesoria de una pena de reclusión, en particular por tráfico de estupefacientes?»

2) En el supuesto de que las citadas disposiciones de Derecho comunitario no se opongan, en principio, a la expulsión de un nacional de otro Estado miembro, con arreglo a semejante disposición nacional (véase la primera cuestión supra), la cual, por lo que se refiere a dicha expulsión, no concede al órgano jurisdiccional nacional ningún otro margen de discrecionalidad que el relativo a las razones imperiosas, en particular familiares, que puedan justificar su permanencia en el país de acogida, ¿puede considerarse tal medida contraria al principio comunitario de proporcionalidad?, es decir, ¿es desproporcionada a la gravedad de las mencionadas infracciones (véase la primera cuestión), habida cuenta de que dichas infracciones, según la legislación nacional, constituyen delitos sancionados de la forma indicada (en los fundamentos de Derecho de la resolución de remisión), mientras que la expulsión decretada por el Juez nacional es una expulsión de por vida, pudiendo el Ministro de Justicia autorizar discrecionalmente, una vez transcurridos tres años, el regreso del interesado al país de acogida?»

14 El órgano jurisdiccional nacional solicita en sustancia que se dilucide si los apartados 1 y 2 del artículo 8, el apartado 1 del artículo 8 A y los artículos 48, 52 y 59, así como la Directiva 64/221 se oponen a una normativa que, dejando a salvo algunas excepciones, en particular de

índole familiar, obliga al Juez nacional a decretar la expulsión de por vida del territorio de los nacionales de los demás Estados miembros declarados culpables en dicho territorio de los delitos de adquisición y tenencia de estupefacientes únicamente para su consumo personal.

15 La cuestión debe examinarse, en primer lugar, en relación con las normas comunitarias en materia de libre prestación de servicios.

16 Con carácter preliminar, debe recordarse que el principio de libre prestación de servicios, enunciado en el artículo 59 del Tratado, que constituye uno de los principios fundamentales de éste, incluye la libertad de los destinatarios de desplazarse a otro Estado miembro para beneficiarse en él de un servicio, sin verse estorbados por restricciones, debiendo considerarse a los turistas como destinatarios de servicios (véase la sentencia de 2 de febrero de 1989, Cowan, 186/87, Rec. p. 195, apartado 15).

17 Es preciso recordar asimismo que, si bien, en principio, la legislación penal es de la competencia de los Estados miembros, según reiterada jurisprudencia, el Derecho comunitario impone límites a esta competencia, no pudiendo dicha legislación, en efecto, restringir las libertades fundamentales garantizadas por el Derecho comunitario (véase la sentencia Cowan, antes citada, apartado 19).

18 En el presente caso, la sanción de expulsión de por vida del territorio, aplicable a los nacionales de los demás Estados miembros en caso de ser condenados por adquisición y tenencia de estupefacientes para su consumo personal, constituye manifiestamente un obstáculo a la libre prestación de servicios reconocida en el artículo 59 del Tratado, ya que es la negación misma de dicha libertad. Lo propio sucede con las demás libertades fundamentales reconocidas en los artículos 48 y 52 del Tratado y mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente.

19 No obstante, hay que examinar si tal sanción no podría estar justificada por la excepción de orden público prevista, en particular, en el artículo 56 del Tratado, y que invoca el Estado miembro interesado.

20 Efectivamente, el artículo 56 permite a los Estados miembros adoptar, con respecto a los nacionales de otros Estados miembros, especialmente por razones de orden público, medidas que no podrían aplicar a sus propios nacionales, en el sentido de que no pueden expulsar a éstos del territorio ni prohibirles el acceso a él (véanse las sentencias de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn, 41/74, Rec. p. 1337, apartados 22 y 23; de 18 de mayo de 1982, Adoui y Cornuaille, asuntos acumulados 115/81 y 116/81, Rec. p. 1665, apartado 7, y de 17 de junio de 1997, Shingara y Radiom, asuntos acumulados C-65/95 y C-111/95, Rec. p. I-3343, apartado 28).

21 Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el concepto de orden público puede invocarse en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad (véase la sentencia de 27 de octubre de 1977, Bouchereau, 30/77, Rec. p. 1999, apartado 35).

22 Sobre este particular, hay que destacar que un Estado miembro puede considerar que el consumo de estupefacientes constituye para la sociedad un peligro que puede justificar medidas especiales frente a los extranjeros que infrinjan la legislación sobre estupefacientes, con el fin de salvaguardar el orden público.

23 Sin embargo, hay que recordar que la excepción de orden público, como toda excepción a un principio fundamental del Tratado, debe ser interpretada de forma restrictiva.

24 A este respecto, la Directiva 64/221, de la cual hay que recordar que contempla, en el apartado 1 de su artículo 1, entre otros, a los nacionales de un Estado miembro que se desplacen a otro Estado miembro en calidad de destinatarios de servicios, impone límites al derecho de los Estados miembros a expulsar a los extranjeros por motivos de orden público. El artículo 3 de esta Directiva prevé que las medidas de orden público o de seguridad pública que tengan por efecto restringir la estancia de un nacional de otro Estado miembro deberán fundamentarse exclusivamente en el comportamiento personal del individuo. Además, la mera existencia de condenas penales no constituye por sí sola motivo para la adopción de dichas medidas. De ello resulta que la existencia de una condena penal sólo puede apreciarse en la medida en que las circunstancias que dieron lugar a dicha condena pongan de manifiesto la existencia de un comportamiento personal que constituya una amenaza actual para el orden público (sentencia Bouchereau, antes citada, apartado 28).

25 De ello se deduce que únicamente puede adoptarse una medida de expulsión contra una nacional comunitaria como la Sra. Calfa si, además de haber infringido la Ley de estupefacientes, su comportamiento personal crea una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad.

26 Ahora bien, debe recordarse que la normativa que se cuestiona en el asunto principal obliga a expulsar de por vida del territorio a los nacionales de los demás Estados miembros a los que se haya declarado culpables, en dicho territorio, de una infracción contra la Ley de estupefacientes, salvo si razones imperiosas, en particular de índole familiar, justifican su permanencia en el país. La sanción sólo puede ser revocada por decisión discrecional del Ministro de Justicia, adoptada después de haber transcurrido un período de tres años.

27 En estas circunstancias, es necesario reconocer que la expulsión de por vida del territorio se dicta automáticamente a raíz de una condena penal, sin tener en cuenta el comportamiento personal del autor de la infracción ni el peligro que supone para el orden público.

28 De lo anterior se desprende que no concurren los requisitos para la aplicación de la excepción de orden público previstos por la Directiva 64/221, tal como los interpreta el Tribunal de Justicia, y que no se puede alegar fundadamente la excepción de orden público para justificar una restricción a la libre prestación de servicios como la que resulta de la normativa controvertida en el asunto principal.

29 A la vista de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones planteadas que los artículos 48, 52 y 59 del Tratado y el artículo 3 de la Directiva 64/221 se oponen a una normativa nacional que, dejando a salvo algunas excepciones, en particular de índole familiar, obliga al Juez nacional a decretar la expulsión de por vida del territorio de los nacionales de los demás Estados miembros a los que se haya declarado culpables de los delitos de adquisición y tenencia de estupefacientes únicamente para su consumo personal.

30 En estas circunstancias, ya no procede que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la cuestión de la compatibilidad de una normativa, como la aplicable al asunto principal, con los artículos 8 y 8 A del Tratado.

Decisión sobre las costas

Costas

31 Los gastos efectuados por los Gobiernos helénico, francés, neerlandés y del Reino Unido, así como por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

Fallo

En virtud de todo lo expuesto,
EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Areios Pagos mediante resolución de 27 de septiembre de 1996, declara:

Los artículos 48, 52 y 59 del Tratado CE y el artículo 3 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 pública, se oponen a una normativa nacional que, dejando a salvo algunas excepciones, en particular de índole familiar, obliga al Juez nacional a decretar la expulsión de por vida del territorio de los nacionales de los demás Estados miembros a los que se haya declarado culpables de los delitos de adquisición y tenencia de estupefacientes únicamente para su consumo personal.