

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

25 de julio de 2002

«Nacionales de países terceros, cónyuges de nacionales de Estados miembros - Visado obligatorio - Derecho de entrada de los cónyuges que carezcan de documentos de identidad o de visado - Derecho de residencia de los cónyuges que hayan entrado ilegalmente - Derecho de residencia de los cónyuges que hayan entrado legalmente pero cuyo visado está caducado en el momento en que solicitan un permiso de residencia - Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE y 73/148/CEE y Reglamento (CE) n. 2317/95»

En el asunto C-459/99,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Conseil d'État (Bélgica), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX)

y

État Belge,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 1, apartado 2, 3, apartado 3, y 9, apartado 2, 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); de los artículos 3 y 4 de la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión 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); de los artículos 3 y 6 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), y del Reglamento (CE) n. 2317/95 del Consejo, de 25 de septiembre de 1995, por el que se determinan los países terceros cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros (DO L 234, p. 1),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, la Sra. N. Colneric y el Sr. S. von Bahr, Presidentes de Sala, y los Sres. C. Gulmann, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen y J.N. Cunha Rodrigues (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sra. C. Stix-Hackl;

Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre del Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX), por la Sra. I. de Viron, avocat;
- en nombre del État Belge, por las Sras. E. Matteredne y E. Derriks, avocats;
- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. A. Längle, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por las Sras. H. Michard, C. O'Reilly y N. Yerrell, en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX), del État Belge y de la Comisión, expuestas en la vista de 29 de mayo de 2001;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de septiembre de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

1.

Mediante resolución de 23 de noviembre de 1999, recibida en el Tribunal de Justicia el 2 de diciembre siguiente, el Conseil d'État planteó, con arreglo al artículo 234 CE, cuatro cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 1, apartado 2, 3, apartado 3, y 9, apartado 2, 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); de los artículos 3 y 4 de la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión 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); de los artículos 3 y 6 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), y del Reglamento (CE) n. 2317/95 del Consejo, de 25 de septiembre de 1995, por el que se determinan los países terceros cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros (DO L 234, p. 1).

2.

Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre el Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (en lo sucesivo, «MRAX») y el État belge relativo a un recurso de anulación de la circular de los Ministros de Interior y de Justicia, de 28 de agosto de 1997, sobre el procedimiento de publicación de los edictos matrimoniales y sobre los documentos que deben aportarse para obtener un visado con objeto de contraer matrimonio en el Reino de Bélgica o para la expedición de un visado de reagrupación familiar en virtud de un matrimonio celebrado en el extranjero (*Moniteur belge* de 1 de octubre de 1997, p. 25905; en lo sucesivo, «circular de 28 de agosto de 1997»).

Marco jurídico

Normativa comunitaria

3.

El artículo 1, apartado 1, del Reglamento (CEE) n. 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77), dispone:

«Todo nacional de un Estado miembro, sea cual fuere su lugar de residencia, tendrá derecho a acceder a una actividad por cuenta ajena [y] a ejercerla en el territorio de otro Estado miembro, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulan el empleo de los trabajadores nacionales de dicho Estado.»

4.

El artículo 10 del Reglamento n. 1612/68 precisa:

«1. Con independencia de su nacionalidad, tendrán derecho a instalarse con el trabajador nacional de un Estado miembro empleado en el territorio de otro Estado miembro:

a) su cónyuge y sus descendientes menores de 21 años o a su cargo;

b) los ascendientes del trabajador y de su cónyuge que estén a su cargo.

2. Los Estados miembros favorecerán la admisión de cualquier miembro de la familia que no se beneficie de lo dispuesto en el apartado 1, si se encontrase a cargo, o viviese, en el país de origen, con el trabajador antes mencionado.

3. A los efectos de los apartados 1 y 2, el trabajador deberá disponer de una vivienda para su familia, considerada como normal para los trabajadores nacionales en la región donde esté empleado, sin que esta disposición pueda ocasionar discriminación entre los trabajadores nacionales y los trabajadores provenientes de otros Estados miembros.»

5.

A tenor del artículo 1 de la Directiva 68/360, los Estados miembros suprimirán, con arreglo a lo dispuesto en la mencionada Directiva, las restricciones al desplazamiento y a la estancia de los nacionales de dichos Estados y de los miembros de sus familias, a los que se aplica el Reglamento n. 1612/68.

6.

El artículo 3 de la Directiva 68/360 dispone:

«1. Los Estados miembros admitirán en su territorio a las personas a que se refiere el artículo 1, mediante la simple presentación de una tarjeta de identidad o de un pasaporte válido.

2. No se podrá imponer ningún visado de entrada, ni otra obligación equivalente, salvo a los miembros de la familia que no posean la nacionalidad de un Estado miembro. Los Estados miembros otorgarán a estas personas toda clase de facilidades para obtener los visados que necesiten.»

7.

El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 68/360 prevé que 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 artículo 4, apartado 3.

8.

A tenor del artículo 4, apartado 3, segundo guión, de la Directiva 68/360, estos documentos son, para los miembros de la familia de un trabajador:

«c) el documento al amparo del cual han entrado en su territorio;

d) un documento expedido por la autoridad competente del Estado de origen o de procedencia, probatorio de sus vínculos de parentesco;

e) en los casos a que se refiere[n] los apartados 1 y 2 del artículo 10 del Reglamento (CEE) n. 1612/68, un documento expedido por la autoridad competente del Estado de origen o de procedencia, en el que se acredite que están a cargo del trabajador o que conviven en ese país».

9.

El artículo 10 de la Directiva 68/360 establece:

«Los Estados miembros no podrán dejar de aplicar lo dispuesto en la presente Directiva más que por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública.»

10.

Conforme al artículo 1, apartado 1, de la Directiva 73/148:

«Los Estados miembros suprimirán, en las condiciones previstas por la presente Directiva, las restricciones al desplazamiento y a la estancia:

a) de los nacionales de un Estado miembro que se hayan establecido o quieran establecerse en otro Estado miembro con objeto de ejercer en él una actividad por cuenta propia o que quieran llevar a cabo en el mismo una prestación de servicios;

b) de los nacionales de los Estados miembros que deseen trasladarse a otro Estado miembro como destinatarios de una prestación de servicios;

c) del cónyuge y de los hijos menores de 21 años de dichos nacionales, sea cual fuere su nacionalidad;

d) de los ascendientes y descendientes de dichos nacionales y de su cónyuge que estén a su cargo, sea cual fuere su nacionalidad.»

11.

El artículo 3 de la Directiva 73/148 reproduce esencialmente el contenido del artículo 3 de la Directiva 68/360.

12.

El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 73/148 dispone:

«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. Dicho documento tendrá un período de vigencia de cinco años, por lo menos, a partir de su fecha de expedición; será automáticamente renovable.

[...]»

13. El artículo 6 de la Directiva 73/148 prevé:
- «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.»
14. El artículo 8 de la Directiva 73/148 reproduce esencialmente el contenido del artículo 10 de la Directiva 68/360.
15. Conforme al artículo 1 de la Directiva 64/221:
- «1. 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.
2. Estas disposiciones se aplicarán igualmente al cónyuge y a los miembros de la familia que reúnan las condiciones de los reglamentos y directivas adoptadas en esta materia, de conformidad con el Tratado.»
16. El artículo 2 de la Directiva 64/221 dispone:
- «1. La presente Directiva se refiere a las disposiciones relativas a la entrada en el territorio, a la concesión o renovación del permiso de residencia, o al abandono del territorio, que sean adoptadas por los Estados miembros, por razones de orden público, seguridad o [...] salud públicas.
2. Estas razones no podrán ser invocadas con fines económicos.»
17. El artículo 3 de la Directiva 64/221 precisa:
- «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.
3. La caducidad del documento de identidad utilizado por la persona interesada para entrar en el país de acogida y obtener un permiso de estancia, no justificará la expulsión del territorio.
4. El Estado que haya expedido el documento de identidad acogerá al titular de este documento en su territorio sin formalidad alguna, incluso si el documento está caducado o aunque se pueda poner en duda la nacionalidad del titular.»
18. Conforme al artículo 8 de la Directiva 64/221:

«En relación con toda decisión sobre la admisión de entrada, la denegación de la concesión o la renovación del permiso de estancia o sobre la expulsión del territorio, la persona interesada podrá interponer los mismos recursos de que disponen los nacionales del Estado en cuestión contra los actos administrativos.»

19.

A tenor del artículo 9 de la Directiva 64/221:

«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.»

20.

El Reglamento n. 2317/95 fue anulado mediante sentencia de 10 de junio de 1997, Parlamento/Consejo (C-392/95, Rec. p. I-3213). No obstante, el Tribunal de Justicia declaró que los efectos del Reglamento anulado se mantendrían hasta que el Consejo de la Unión Europea hubiera adoptado una nueva normativa en la materia.

21.

A tenor del artículo 5 del Reglamento n. 2317/95:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por visado, una autorización expedida por un Estado miembro o una decisión tomada por un Estado miembro, exigida para entrar en su territorio con vistas a:

- permanecer en dicho Estado miembro o en más Estados miembros, durante un período cuya duración total no exceda de tres meses,

- transitar por el territorio de dicho Estado miembro o de varios Estados miembros, con exclusión del tránsito por la zona internacional de los aeropuertos y de los traslados entre aeropuertos de un Estado miembro.»

22.

El 12 de marzo de 1999, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) n. 574/1999 por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros (DO L 72, p. 2). Dicho Reglamento fue sustituido por el Reglamento (CE) n. 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DO L 81, p. 1).

Normativa nacional

23.

La Ley, de 15 de diciembre de 1980, sobre entrada en el territorio, residencia, establecimiento y expulsión de extranjeros (*Moniteur belge* de 31 de diciembre de 1980), en su versión modificada por la Ley de 15 de julio de 1996 (*Moniteur belge* de 12 de octubre de 1996; en lo sucesivo, «Ley de 15 de diciembre de 1980»), dispone, en su artículo 2, párrafo primero:

«Se autorizará la entrada en el Reino de Bélgica de los extranjeros que se hallen provistos:

[...]

2. bien de un pasaporte válido o de un documento de viaje equivalente, acompañado de un visado o de una autorización equivalente, válido para Bélgica, expedido por alguna de las representaciones diplomáticas u oficinas consulares belgas o por el representante de un Estado que sea parte en un convenio internacional sobre cruce de las fronteras exteriores, vinculante para Bélgica.»

24.

El artículo 3, párrafo primero, número 2, de la misma Ley permite a las «autoridades encargadas del control de las fronteras» denegar la entrada a los extranjeros que «intenten entrar en el Reino de Bélgica sin hallarse provistos de los documentos requeridos por el artículo 2».

25.

El artículo 7, párrafo primero, números 1 y 2, de dicha Ley permite al Ministro competente o a su delegado ordenar que abandonen el territorio antes de una determinada fecha cualesquiera extranjeros que no cuenten con una autorización o un permiso para residir más de tres meses ni para establecerse en el Reino de Bélgica:

«1. si permanecen en el Reino de Bélgica sin estar provistos de los documentos requeridos por el artículo 2;

2. si permanecen en el Reino de Bélgica una vez finalizado el plazo que se haya establecido con arreglo al artículo 6 o no pueden probar que dicho plazo no ha expirado».

26.

A tenor del artículo 40, apartados 2 a 6, de la Ley de 15 de diciembre de 1980:

«2. A efectos de la aplicación de la presente Ley, se entenderá por extranjero de la CE todo nacional de un Estado miembro de las Comunidades Europeas que resida o entre en el Reino de Bélgica y que:

1. bien ejerza o tenga la intención de ejercer en dicho territorio una actividad laboral por cuenta ajena o por cuenta propia;

2. bien reciba o tenga la intención de recibir en dicho territorio una prestación de servicios;

3. bien disfrute o tenga la intención de disfrutar en dicho territorio del derecho de permanencia;

4. bien disfrute o tenga la intención de disfrutar en dicho territorio del derecho de residencia, después de haber puesto fin a una actividad profesional ejercida en la Comunidad;

5. bien curse o tenga la intención de cursar en dicho territorio, con carácter principal, una formación profesional en un establecimiento de enseñanza autorizado;

6. bien no se incluya en ninguna de las categorías enumeradas en los números 1 a 5.

3. Salvo disposición en contrario de la presente Ley, se asimilarán al extranjero de la CE a que se refiere el [apartado] 2, números 1, 2 y 3, con independencia de su nacionalidad, las personas que se indican a continuación, siempre que estén viviendo o vayan a vivir con él:

1. su cónyuge;

[...]

4. Salvo disposición en contrario de la presente Ley, se asimilarán al extranjero de la CE a que se refiere el [apartado] 2, números 4 y 6, con independencia de su nacionalidad, las personas que se indican a continuación, siempre que estén viviendo o vayan a vivir con él:

1. su cónyuge;

[...]

5. Salvo disposición en contrario de la presente Ley, se asimilarán al extranjero de la CE a que se refiere el [apartado] 2, número 5, con independencia de su nacionalidad, su cónyuge y sus hijos o los hijos de su cónyuge que estén a cargo de ambos, siempre que estén viviendo o vayan a vivir con él.

6. Se asimilarán también al extranjero de la CE el cónyuge de un belga que esté viviendo o vaya a vivir con él, así como sus descendientes menores de veintiún años o que vivan a sus expensas, sus ascendientes que vivan a sus expensas y los cónyuges de estos descendientes o ascendientes, que estén viviendo o vayan a vivir con ellos.»

27.

El artículo 41 de la Ley de 15 de diciembre de 1980 dispone:

«Se reconoce al extranjero de la CE el derecho a entrar en el Reino de Bélgica, mediante la presentación de un documento de identidad o de un pasaporte válido.

El cónyuge y los miembros de su familia contemplados en el artículo 40, que no posean la nacionalidad de un Estado miembro de las Comunidades Europeas, deberán hallarse provistos del documento requerido en virtud del artículo 2.

El titular de un documento expedido por las autoridades belgas y que se haya utilizado para entrar y residir en un Estado miembro de las Comunidades, podrá entrar sin formalidad alguna en el territorio belga, aunque exista controversia sobre su nacionalidad o dicho documento esté caducado.»

28.

El artículo 42 de la Ley de 15 de diciembre de 1980 prevé:

«Se reconoce a los extranjeros de la CE el derecho de residencia, en las condiciones y con la duración que se determine mediante Real Decreto, de conformidad con los reglamentos y directivas de las Comunidades Europeas.

Este derecho de residencia se acreditará mediante un permiso expedido en los supuestos y según el procedimiento que se determinen mediante Real Decreto, de conformidad con esos mismos reglamentos y directivas.

La decisión relativa al permiso de residencia se adoptará a la mayor brevedad posible y, a más tardar, dentro de los seis meses posteriores a la solicitud.»

29.

El artículo 43 de la Ley de 15 de diciembre de 1980 precisa:

«La entrada y residencia de los extranjeros de la CE únicamente podrá denegarse por razones de orden público, seguridad o salud pública, con sujeción a los límites siguientes:

[...]

3. la caducidad del documento utilizado para entrar y residir en territorio belga no podrá justificar por sí sola la expulsión del territorio;

[...]»

30.

A tenor del artículo 44, párrafo primero, número 1, de la Ley de 15 de diciembre de 1980:

«Podrá presentarse la solicitud de revisión prevista en el artículo 64 en los siguientes supuestos:

1. contra la negativa a expedir un permiso de residencia a un extranjero de la CE, que en virtud del artículo 42 tiene derecho de residencia, así como contra cualquier decisión de expulsión del territorio adoptada antes de la expedición de dicho permiso.»

31.

Con arreglo al artículo 64 de la Ley de 15 de diciembre de 1980:

«Además de las decisiones enumeradas en los artículos 44 y 44 *bis*, podrá presentarse una solicitud de revisión ante el Ministro, que se tramitará con arreglo a lo dispuesto en los siguientes artículos, acerca de:

1. las decisiones denegatorias del derecho de residencia, adoptadas conforme al artículo 11;

2. las expulsiones;

3. las decisiones denegatorias de las solicitudes de autorización de establecimiento;

[...]

7. las decisiones por las que se ordene a los extranjeros, conforme al artículo 22, que abandonen un lugar determinado, permanezcan alejados de dicho lugar o residan en él;

8. las decisiones por las que se deniegue el permiso de residencia a los extranjeros que deseen cursar estudios en Bélgica.»

32.

El artículo 69 de la Ley de 15 de diciembre de 1980 dispone:

«Podrá interponerse un recurso de anulación, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de las Leyes sobre el Conseil d'État, coordinadas el 12 de enero de 1973, contra las decisiones que denieguen un derecho previsto en la presente Ley.

La presentación de una solicitud de revisión no impide que se interponga directamente un recurso de anulación contra la decisión cuya revisión se haya solicitado.

En tal caso, se suspenderá el examen del recurso de anulación hasta que el Ministro se haya pronunciado sobre la admisibilidad de la solicitud.»

33.

La circular de 28 de agosto de 1997 posee el siguiente tenor:

«El objetivo de la presente circular es solventar ciertos problemas relativos al procedimiento de publicación de edictos [...] que recientemente han dado lugar a controversia. Asimismo, la circular contiene precisiones acerca de los documentos que deben aportarse para obtener un visado con objeto de contraer matrimonio en el Reino de Bélgica o para la expedición de un visado de reagrupación familiar en virtud de un matrimonio celebrado en el extranjero.

[...]

4. Presentación de la solicitud de permiso de residencia después de la celebración del matrimonio.

[...]

Sin embargo, en lo que atañe a la residencia, ha de recordarse que los documentos requeridos para entrar en el Reino de Bélgica deben aportarse en apoyo de la solicitud de permiso de residencia presentada con arreglo al artículo 10, párrafo primero, números 1 o 4, o al artículo 40, [apartados] 3 a 6, de la Ley de 15 de diciembre de 1980, sobre entrada en el territorio, residencia, establecimiento y expulsión de extranjeros.

Lo anterior significa concretamente que el extranjero deberá hallarse provisto de un pasaporte nacional válido o de un documento de viaje equivalente, acompañado, en su caso, de un visado o de una autorización equivalente, válido para Bélgica, expedido por alguna de las representaciones diplomáticas u oficinas consulares belgas o por el representante de un Estado que sea parte en un convenio internacional sobre cruce de fronteras exteriores, vinculante para Bélgica (artículo 2 de la Ley de 15 de diciembre de 1980).

Si el extranjero no presenta estos documentos de entrada, se denegará en principio su solicitud de permiso de residencia.

[...]»

34.

La circular del Ministro del Interior, de 12 de octubre de 1998, sobre las solicitudes de permiso de residencia o de establecimiento en el Reino de Bélgica presentadas, una vez contraído el matrimonio, con arreglo a los artículos 10 o 40 de la Ley, de 15 de diciembre de 1980, sobre entrada en el territorio, residencia, establecimiento y expulsión de extranjeros (*Moniteur belge* de 6 de noviembre de 1998, p. 36360; en lo sucesivo, «circular de 12 de octubre de 1998»), se emitió con el fin de precisar lo dispuesto en el punto 4 de la circular de 28 de agosto de 1997. Los puntos 1 y 2 de la circular de 12 de octubre de 1998 prevén:

«1. Seguirá aplicándose la norma general que establece que no se tomarán en consideración las solicitudes de permiso de residencia o de establecimiento en el Reino de Bélgica a efectos de reagrupación familiar cuando el extranjero no se halle provisto, en el momento de la solicitud, de documentos de entrada válidos, es decir, de un

pasaporte o de un documento de viaje equivalente que sea válido y que, en su caso, venga acompañado de un visado también válido.

2. Sin perjuicio de dicha norma general, se tomarán siempre en consideración las solicitudes de establecimiento que se presenten con arreglo al artículo 40 de la Ley de 15 de diciembre de 1980 por extranjeros (sometidos a la obligación de poseer un visado), casados con nacionales belgas o con nacionales de Estados miembros del EEE, que sólo presenten un pasaporte o un documento de viaje equivalente que sea válido, pero venga acompañado de un visado caducado, siempre que los documentos relativos a su vínculo de parentesco por consanguinidad o por afinidad con el nacional belga o con el nacional de un Estado miembro del EEE se aporten en el momento en que se presente la solicitud de establecimiento.

[...]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

35. Mediante demanda de 28 de noviembre de 1997, el MRAX solicitó al Conseil d'État la anulación de la circular de 28 de agosto de 1997.
36. En apoyo de su recurso, el MRAX alegó que dicha circular, en particular su punto 4, era incompatible con las directivas comunitarias en materia de desplazamiento y residencia dentro de la Comunidad.
37. Al considerar que la resolución del litigio de que conocía requería una interpretación del Derecho comunitario, el Conseil d'État decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) El artículo 3 de la Directiva 68/360, de 15 de octubre de 1968, el artículo 3 de la Directiva 73/148, de 21 de mayo de 1973, y el Reglamento n. 2317/95, de 25 de septiembre de 1995, considerados a la luz de los principios de proporcionalidad, de no discriminación y del derecho al respeto de la vida familiar, ¿deben interpretarse en el sentido de que los Estados miembros pueden denegar, en la frontera, la entrada a aquellos extranjeros que, estando sometidos a la formalidad del visado y siendo cónyuges de nacionales comunitarios, intenten entrar en el territorio de un Estado miembro sin disponer de un documento de identidad o de un visado?

2) El artículo 4 de la Directiva 68/360 y el artículo 6 de la Directiva 73/148, considerados en relación con los respectivos artículos 3 de dichas Directivas, así como en relación con los principios de proporcionalidad, de no discriminación y del derecho al respeto de la vida familiar, ¿deben interpretarse en el sentido de que los Estados miembros pueden denegar el permiso de residencia al cónyuge de un nacional comunitario que haya entrado ilegalmente en su territorio y adoptar en su contra una medida de expulsión?

3) Los artículos 3 y 4, apartado 3, de la Directiva 68/360, el artículo 3 de la Directiva 73/148 y el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 64/221, de 25 de febrero de 1964, ¿implican que los Estados miembros no pueden denegar el permiso de residencia ni expulsar al cónyuge extranjero de un nacional comunitario que haya entrado legalmente en el territorio nacional pero cuyo visado esté caducado en el momento en que solicite la expedición del mencionado permiso?

4) Los artículos 1 y 9, apartado 2, de la Directiva 64/221, ¿deben interpretarse en el sentido de que los cónyuges extranjeros de nacionales comunitarios desprovistos de documentos de identidad o de visado, o cuyo visado esté caducado, disponen de la facultad de recurrir ante la autoridad competente que contempla el artículo 9, apartado 1, cuando solicitan la expedición de un primer permiso de residencia o cuando son objeto de una orden de expulsión antes de haberlo obtenido?»

Observaciones preliminares

38. El État belge alega que el legislador nacional equiparó los cónyuges de los nacionales belgas a los nacionales de Estados miembros, con el fin de evitar que se les dispensara un trato menos favorable que el que reciben el cónyuge o los miembros de la familia de un nacional de otro Estado miembro. Sin embargo, a juicio del État belge, el Tribunal de Justicia carece de competencia para tratar de la situación de un nacional de un país tercero, cónyuge de un nacional belga.
39. A este respecto, procede recordar que la normativa comunitaria relativa a la libre circulación de los trabajadores, a la libre prestación de servicios y a la libertad de establecimiento no puede aplicarse a situaciones que no presenten algún punto de conexión con alguna de las situaciones contempladas por el Derecho comunitario. En consecuencia, dicha normativa no puede aplicarse a la situación de personas que no hayan ejercido nunca dichas libertades (véanse, en particular, las sentencias de 16 de diciembre de 1992, Koua Poirrez, C-206/91, Rec. p. I-6685, apartados 10 a 12, y de 11 de julio de 2002, Carpenter, C-60/00, Rec. p. I-0000, apartado 28).
40. Deben tenerse en cuenta estas consideraciones a la hora de responder a las cuestiones prejudiciales que se plantean al Tribunal de Justicia y que versan sobre el alcance de diversas disposiciones de las Directivas 64/221, 68/360 y 73/148, así como del Reglamento n. 2317/95, por lo que respecta a los nacionales de países terceros, cónyuges de nacionales de Estados miembros.

Sobre la primera cuestión

Observaciones efectuadas ante el Tribunal de Justicia

41. El MRAX alega que el hecho de que, en la frontera de un Estado miembro, se deniegue la entrada a un nacional de un país tercero, casado con un nacional de un Estado miembro, por no disponer de un visado expedido por dicho Estado miembro, infringe los artículos 3 de la Directiva 68/360 y 3 de la Directiva 73/148, el Reglamento n. 2317/95 y el artículo 8, apartado 2, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «Convenio»).
42. Asimismo, el MRAX considera que, por lo que respecta a los nacionales de países terceros, cónyuges de nacionales de Estados miembros, el examen de los requisitos para la obtención del visado debería efectuarse en Bélgica y no en su país de origen.
43. En lo que atañe a la exigencia de un documento de identidad, el État belge sostiene que corresponde a los Estados miembros verificar si los nacionales de países terceros que deseen entrar en su territorio o que, una vez hayan entrado, reivindiquen un derecho de residencia pueden o no acogerse al Derecho comunitario. Por lo tanto, la obligación de presentar un pasaporte válido en el momento de entrar en el territorio del Estado miembro se ve justificada por la necesidad de que el nacional de un país tercero aporte la prueba de su identidad y de su vínculo familiar con un nacional de un Estado miembro.
44. Por lo que respecta a la exigencia de un visado, el État belge alega que la obligación de solicitar un visado antes de entrar en el territorio de un Estado miembro permite a los Estados miembros verificar al mismo tiempo si el nacional de un país tercero que desea entrar en su territorio en su condición de cónyuge de un nacional de un Estado miembro reúne los requisitos exigidos y si no forma parte de aquellos a quienes, conforme a la Directiva 64/221, puede denegárseles la entrada por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública. En consecuencia, los artículos 3 de la Directiva 68/360 y 3 de la Directiva 73/148, que autorizan a los Estados miembros a exigir un visado a los nacionales de países terceros, miembros de la familia de un nacional de un Estado miembro, deben interpretarse en el sentido de que, de no

- presentarse el visado, los Estados miembros están facultados para denegar, en sus fronteras, la entrada a dichas personas. Una interpretación en sentido contrario privaría a estas disposiciones de efecto útil.
45. El État belge añade que muchos de los datos relativos al nacional de un país tercero pueden únicamente recabarse por las autoridades belgas de representación en el país de origen de dicha persona. Por este motivo, se establece que el visado ha de expedirse en el país tercero y no en la frontera de Bélgica.
46. El Gobierno austriaco considera que la obligación de que los nacionales de países terceros, cónyuges de nacionales de Estados miembros, obtengan un visado no constituye una discriminación en la medida en que tanto el Derecho belga como el Derecho comunitario prevén tal obligación.
47. Sin embargo, permitir la entrada en el territorio belga a los nacionales de países terceros que no hayan cumplido con la obligación de obtener un visado violaría el principio de igualdad en detrimento de los nacionales de países terceros que hayan observado dicha obligación. No obstante, a juicio del Gobierno austriaco, a la luz de los principios de libre circulación de personas y de proporcionalidad, un Estado miembro puede, en circunstancias extraordinarias, introducir excepciones a la obligación general de obtener un visado, tal como se prevé en el artículo 4 del Reglamento n. 574/1999.
48. La Comisión destaca la situación concreta de un nacional de un país tercero, miembro de la familia de un nacional de un Estado miembro, en relación con los demás nacionales de países terceros que llegan a la frontera exterior de la Comunidad. En efecto, asiste al primero, conforme al Derecho comunitario, el derecho a vivir con el nacional de un Estado miembro en la Comunidad.
49. En opinión de la Comisión, puede denegarse la entrada en un Estado miembro al nacional de un Estado miembro que no pueda probar su nacionalidad. Por consiguiente, la Comisión estima que debe aplicarse el mismo criterio a los nacionales de países terceros que no puedan probar su vínculo familiar con un nacional de un Estado miembro.
50. Sin embargo, a juicio de la Comisión, cuando un nacional de un país tercero puede probar dicho vínculo familiar y, por lo tanto, los derechos resultantes del ordenamiento jurídico comunitario, la falta de visado no debe afectar a estos derechos y no puede justificar en ningún caso que se le deniegue la entrada en la frontera. Una medida de este tipo constituye, en efecto, la negación de los mencionados derechos y resulta desproporcionada.
51. La Comisión considera que, por lo que respecta a las personas que demuestren la existencia de vínculos familiares con un trabajador migrante comunitario, el visado posee sólo un carácter formal y debe ser expedido de un modo casi automático por el Estado miembro a través del cual dichas personas entran en la Comunidad. El derecho del interesado a entrar en la Comunidad no se basa en absoluto en el visado, sino que se desprende únicamente, con arreglo al Derecho comunitario, del vínculo familiar.
52. La Comisión añade que la expedición de visados por los consulados de un Estado miembro situados en los países de origen de los nacionales de países terceros no es más que una medida organizativa que no puede dificultar el ejercicio de los derechos que se derivan del ordenamiento jurídico comunitario.

Respuesta del Tribunal de Justicia

53. En primer lugar, procede recordar que el legislador comunitario ha reconocido la importancia de proteger la vida familiar de los nacionales de los Estados miembros para eliminar los obstáculos al ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado, como se deduce, en particular, de las disposiciones de los reglamentos y directivas del Consejo relativos a la libre circulación de los trabajadores por cuenta

- ajena y por cuenta propia dentro de la Comunidad (sentencia Carpenter, antes citada, apartado 38).
54. Así, los artículos 10 del Reglamento n. 1612/68, 1 de la Directiva 68/360 y 1 de la Directiva 73/148 extienden, con los mismos términos, la aplicación del Derecho comunitario en materia de entrada y residencia en el territorio de los Estados miembros a los cónyuges de nacionales de los Estados miembros a los que dichas disposiciones sean de aplicación (sentencia de 8 de abril de 1976, Royer, 48/75, Rec. p. 497, apartado 13).
55. Además, conforme a los artículos 3, apartado 1, de la Directiva 68/360 y 3, apartado 1, de la Directiva 73/148, que prácticamente poseen el mismo tenor, los Estados miembros admitirán en su territorio a los nacionales de los Estados miembros y a los miembros de sus familias a quienes se aplican dichas Directivas, mediante la simple presentación de una tarjeta de identidad o de un pasaporte válido.
56. Sin embargo, con arreglo a los artículos 3, apartado 2, de la Directiva 68/360 y 3, apartado 2, de la Directiva 73/148, cuando un nacional de un Estado miembro se desplace dentro de la Comunidad con el fin de ejercer los derechos que le son conferidos por el Tratado y por dichas Directivas, los Estados miembros pueden exigir un visado de entrada u otra obligación equivalente a los miembros de su familia que no posean la nacionalidad de ninguno de los Estados miembros. La lista de los países terceros cuyos nacionales deben hallarse provistos de visado para atravesar las fronteras exteriores de los Estados miembros se fijó mediante el Reglamento n. 2317/95, sustituido por el Reglamento n. 574/1999, a su vez reemplazado por el Reglamento n. 539/2001.
57. Dado que la normativa comunitaria no especifica las medidas que los Estados miembros pueden adoptar en caso de que un nacional de un país tercero, cónyuge de un nacional de un Estado miembro, desee entrar en el territorio comunitario sin hallarse provisto de un documento de identidad o de un pasaporte válido o, en su caso, de un visado, no parece que pueda excluirse que se le deniegue la entrada en la frontera (véase, en este sentido, y por lo que respecta a los artículos 3, apartado 1, de la Directiva 68/360 y 3, apartado 1, de la Directiva 73/148, la sentencia de 30 de mayo de 1991, Comisión/Países Bajos, C-68/89, Rec. p. I-2637, apartado 11).
58. En efecto, por un lado, a falta de documento de identidad o de pasaporte válido, documentos que permiten a su titular probar su identidad y su nacionalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de marzo de 1991, Giagounidis, C-376/89, Rec. p. I-1069, apartados 14 y 15), el interesado no puede, en principio, demostrar válidamente su identidad y, en consecuencia, sus vínculos familiares.
59. Por otro lado, si bien, como señala acertadamente la Comisión, el derecho de entrada en el territorio de los Estados miembros de los nacionales de países terceros, cónyuges de nacionales de Estados miembros, se desprende únicamente, conforme al Derecho comunitario, de su vínculo familiar, no es menos cierto que, con arreglo al propio tenor de los artículos 3, apartado 2, de la Directiva 68/360 y 3, apartado 2, de la Directiva 73/148, el ejercicio de tal derecho puede supeditarse a la posesión de un visado. Por lo demás, el artículo 5 del Reglamento n. 2317/95 define el visado como una autorización expedida por un Estado miembro o una decisión tomada por un Estado miembro, exigida «para entrar» en su territorio.
60. Sin embargo, los artículos 3, apartado 2, de la Directiva 68/360 y 3, apartado 2, de la Directiva 73/148 precisan que los Estados miembros otorgarán a estas personas toda clase de facilidades para obtener los visados que necesiten. Esto significa que, salvo que se haga caso omiso de la eficacia plena de las mencionadas disposiciones de las Directivas 68/360 y 73/148, los visados se expedirán a la mayor brevedad y, en la medida de lo posible, en los lugares de acceso al territorio nacional.
- 61.

Habida cuenta de la importancia que el legislador comunitario reconoce a la protección de la vida familiar (véase el apartado 53 de la presente sentencia), la denegación de entrada constituye, en cualquier caso, una medida desproporcionada y, en consecuencia, prohibida si el nacional de un país tercero, cónyuge de un nacional de un Estado miembro, puede probar su identidad, así como el vínculo conyugal, y si no concurren circunstancias que permitan demostrar que representa un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la salud pública en el sentido de los artículos 10 de la Directiva 68/360 y 8 de la Directiva 73/148.

62.

Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión prejudicial que los artículos 3 de la Directiva 68/360 y 3 de la Directiva 73/148, así como el Reglamento n. 2317/95, considerados a la luz del principio de proporcionalidad, deben interpretarse en el sentido de que un Estado miembro no puede denegar, en la frontera, la entrada a un nacional de un país tercero, cónyuge de un nacional de un Estado miembro, que intente entrar en su territorio sin disponer de un documento de identidad o de un pasaporte válido o, en su caso, de un visado, cuando dicho cónyuge pueda probar su identidad, así como el vínculo conyugal, y si no concurren circunstancias que permitan demostrar que representa un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la salud pública en el sentido de los artículos 10 de la Directiva 68/360 y 8 de la Directiva 73/148.

Sobre la segunda cuestión

Observaciones efectuadas ante el Tribunal de Justicia

63.

El MRAX señala que, para obtener un derecho de residencia, los nacionales de países terceros que se hayan casado en Bélgica encontrándose en una situación de residencia ilegal deben regresar obligatoriamente a su país de origen con el fin de obtener un visado. Sin embargo, el État belge acepta en ocasiones regularizar, mediante decisión discrecional, la residencia de los cónyuges de nacionales de Estados miembros.

64.

En consecuencia, a juicio del MRAX, la práctica administrativa del État belge no proporciona seguridad jurídica alguna a los cónyuges de nacionales de Estados miembros y puede considerarse discriminatoria.

65.

El MRAX alega que el Tribunal de Justicia, si bien nunca se ha pronunciado sobre la sanción que debe imponerse a un nacional de un país tercero que haya entrado ilegalmente en el territorio de un Estado miembro, sí ha declarado que un nacional de un Estado miembro que no posea el documento exigido (pasaporte) para poder residir en el territorio de otro Estado miembro no puede ser objeto de ninguna medida de expulsión, pero puede ser condenado al pago de una multa penal (véase la sentencia de 14 de julio de 1977, Sagulo y otros, 8/77, Rec. p. 1495). El MRAX se pregunta si las medidas que pueden adoptarse en contra de un nacional de un Estado miembro no deberían extenderse al cónyuge de dicho nacional y si no podrían sancionarse las infracciones relativas a la entrada y a la residencia en el territorio de un Estado miembro mediante una multa administrativa o penal, sanción que resulta más adecuada en relación con los principios de libre circulación y con el derecho al respeto de la vida privada.

66.

El État belge alega que los artículos 4 de la Directiva 68/360 y 6 de la Directiva 73/148 deben interpretarse en el sentido de que permiten a los Estados miembros denegar el permiso de residencia a un nacional de un país tercero, cónyuge de un nacional de un Estado miembro, que haya entrado ilegalmente en su territorio y adoptar en su contra una medida de expulsión. Cualquier otra interpretación despojaría de significado y de eficacia a los artículos 3 de la Directiva 68/360 y 3 de la Directiva 73/148.

67.

El État belge mantiene que, en una situación como la contemplada en la segunda cuestión prejudicial, una medida de expulsión del territorio no puede considerarse desproporcionada a la vista de los intereses en juego, es decir, por una parte, las exigencias del orden público y, por otra parte, las del respeto de la vida privada y familiar. En su opinión, la perturbación de la vida familiar es extremadamente limitada en los casos en que se deniega la entrada en el territorio a un nacional de un país tercero o se le insta a abandonar dicho territorio; en efecto, la separación de los cónyuges es de corta duración si la persona de que se trata demuestra que puede acogerse al Derecho comunitario, dado que, en tal caso, debe concedérsele un visado en breve plazo.

68.

El Gobierno austriaco alega que, puesto que el Derecho originario y el Derecho derivado prevén que los Estados miembros pueden poner fin a la residencia en su territorio de nacionales de otros Estados miembros cuando no se cumplan o dejen de cumplirse los requisitos para la prolongación de dicha residencia, con mayor razón debe poder un Estado miembro expulsar a un nacional de un país tercero, miembro de la familia de un nacional de un Estado miembro (véanse los artículos 10 de la Directiva 68/360 y 8 de la Directiva 73/148).

69.

La Comisión sostiene que si, en el momento en que presenta la solicitud de permiso de residencia, conforme al artículo 4, apartado 1, de la Directiva 68/360, el nacional de un país tercero, cónyuge de un nacional de un Estado miembro, aporta la prueba de dicho vínculo familiar, no debe denegársele dicho permiso por el único motivo de que haya entrado ilegalmente en el Estado miembro de que se trate.

70.

A este respecto, la Comisión recuerda que, en la sentencia Royer, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró que el mero incumplimiento, por el nacional de un Estado miembro, de las formalidades relativas a la entrada, desplazamiento y residencia de los extranjeros no puede constituir, por sí mismo, un comportamiento que amenace el orden público y la seguridad pública, sin que, por lo tanto, pueda por sí solo justificar ninguna medida de expulsión ni la detención preventiva con miras a la expulsión. A juicio de la Comisión, nada impide que esta jurisprudencia se aplique por analogía al nacional de un país tercero, que, en virtud de su vínculo familiar con un trabajador migrante comunitario, quede amparado por el Derecho comunitario.

71.

La Comisión alega que, conforme a la Directiva 64/221, las medidas de denegación de un permiso de residencia o de expulsión del territorio sólo pueden adoptarse por motivos de orden público, de seguridad pública o de salud pública, y deben basarse exclusivamente en el comportamiento personal del individuo al que se apliquen. Ahora bien, la entrada ilegal en el territorio de un Estado miembro no constituye, por sistema, una perturbación del orden público que ponga en entredicho el propio derecho de residencia.

72.

La Comisión añade que, en la sentencia de 7 de julio de 1976, Watson y Belmann (118/75, Rec. p. 1185), el Tribunal de Justicia precisó su postura sobre las sanciones que los Estados miembros pueden imponer en caso de incumplimiento de ciertas formalidades previstas por la normativa comunitaria. Habida cuenta de esta jurisprudencia, los Estados miembros pueden prever sanciones proporcionadas para los casos de entrada ilegal en su territorio, como una multa (sentencia Sagulo y otros, antes citada, apartado 6). Sin embargo, la imposición de tales sanciones no debe afectar a la expedición del permiso de residencia.

Respuesta del Tribunal de Justicia

73.

Debe considerarse que la segunda cuestión contempla la situación de un nacional de un país tercero, que haya entrado ilegalmente en el territorio de un Estado miembro y pueda aportar la prueba de su identidad y de su matrimonio con un nacional de un Estado miembro comprendido en el ámbito de aplicación de las Directivas 68/360 y 73/148.

74.

- Tal como el Tribunal de Justicia ha afirmado en diversas ocasiones (véase, en particular, la sentencia de 5 de febrero de 1991, Roux, C-363/89, Rec. p. I-273, apartado 12), la expedición de un permiso 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. La misma observación se impone por lo que respecta a los nacionales de países terceros, cónyuges de nacionales de Estados miembros, cuyo derecho de residencia está directamente reconocido en los artículos 4 de la Directiva 68/360 y 4 de la Directiva 73/148, con independencia del hecho de que la autoridad competente de un Estado miembro expida un permiso de residencia.
75. Las modalidades prácticas para la expedición del permiso de residencia se regulan, en lo que atañe a los trabajadores por cuenta ajena y a los miembros de sus familias, por la Directiva 68/360 y, por lo que respecta a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias, por la Directiva 73/148.
76. A este respecto, de los artículos 4, apartado 3, de la Directiva 68/360 y 6 de la Directiva 73/148 se deduce que los Estados miembros pueden exigir para la expedición de los permisos de residencia la presentación del documento a cuyo amparo el interesado haya entrado en su territorio (véase la sentencia Roux, antes citada, apartados 14 y 15).
77. Asimismo, procede recordar que el Derecho comunitario no impide que, en caso de infracción de las disposiciones nacionales sobre control de extranjeros, los Estados miembros impongan las sanciones adecuadas que sean necesarias para garantizar la eficacia de tales disposiciones (sentencia Royer, antes citada, apartado 42), siempre que dichas sanciones sean proporcionadas (véase, en particular, la sentencia de 3 de julio de 1980, Pieck, 157/79, Rec. p. 2171, apartado 19).
78. Sin embargo, una decisión denegatoria del permiso de residencia y, con mayor motivo, una medida de expulsión basadas exclusivamente en el incumplimiento por el interesado de las formalidades legales relativas al control de extranjeros menoscaban la propia esencia del derecho de residencia, directamente reconocido por el Derecho comunitario, y resultan manifiestamente desproporcionadas en relación con la gravedad de la infracción (véase, por analogía, la sentencia Royer, antes citada, apartado 40).
79. Ciertamente, los artículos 10 de la Directiva 68/360 y 8 de la Directiva 73/148 no excluyen que el Estado miembro pueda establecer excepciones a dichas Directivas por motivos de orden público, de seguridad pública o de salud pública, al tiempo que el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 64/221 establece que las medidas de orden público o de seguridad pública deben basarse exclusivamente en el comportamiento personal del individuo al que se aplican. Sin embargo, el incumplimiento de las formalidades legales sobre el acceso, el desplazamiento y la residencia de extranjeros no puede dar lugar, por sí mismo, a la aplicación de las medidas a que se refiere el artículo 3 de la Directiva 64/221 (sentencia Royer, antes citada, apartados 47 y 48).
80. Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que los artículos 4 de la Directiva 68/360 y 6 de la Directiva 73/148 deben interpretarse en el sentido de que no autorizan a los Estados miembros a denegar un permiso de residencia ni a adoptar una medida de expulsión en contra de un nacional de un país tercero, que pueda aportar la prueba de su identidad y de su matrimonio con un nacional de un Estado miembro, por el único motivo de que haya entrado ilegalmente en el territorio del Estado miembro de que se trate.

Sobre la tercera cuestión

Observaciones efectuadas ante el Tribunal de Justicia

81. El MRAX alega que el artículo 4 de la Directiva 68/360 no exige que el documento que haya permitido a los miembros de la familia del trabajador comunitario entrar legalmente en el territorio de un Estado miembro continúe siendo válido en el momento en que solicitan la expedición de un permiso de residencia. En consecuencia, el punto 4 de la circular de 28 de agosto de 1997, conforme al cual no cabe admitir una solicitud de permiso de residencia del cónyuge de un nacional de un Estado miembro cuando se presenta una vez caducado el documento, infringe el Derecho comunitario.
82. A juicio del État belge, del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 64/221 se desprende que la caducidad del documento de identidad que ha permitido la entrada en el Estado miembro de acogida y la expedición de un permiso de residencia no puede justificar la expulsión del territorio. *A contrario*, cuando el documento caduca antes de que se haya solicitado el permiso de residencia, el Estado miembro tiene derecho a desestimar dicha solicitud y a expulsar al nacional de un país tercero, cónyuge de un nacional de un Estado miembro. Así, el documento a cuyo amparo haya entrado dicho cónyuge en el territorio del Estado miembro, mencionado en el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 68/360, sólo puede ser el pasaporte acompañado de un visado aún válido.
83. El Gobierno austriaco sostiene que la caducidad del visado en el Estado miembro justifica que se deniegue la expedición de un permiso de residencia.
84. La Comisión considera que debe darse una respuesta afirmativa a la tercera cuestión prejudicial. Una vez que el cónyuge de un nacional de un Estado miembro haya justificado que existe dicho vínculo familiar, se aplican las Directivas 68/360 y 73/148, quedando los Estados miembros obligados a expedir un permiso de residencia a su favor, tal como se desprende de la jurisprudencia Royer, antes citada. La Comisión llega a la conclusión de que la caducidad del visado, si se produce tras la entrada en el territorio, no permite, en principio, denegar la expedición de un permiso de residencia. En efecto, el incumplimiento de esta formalidad no permite cuestionar la validez del pasaporte a los efectos de dicha expedición. Esta opinión se ve confirmada por el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 64/221, que demuestra la voluntad del legislador comunitario de primar el objeto de la solicitud de un permiso de residencia en detrimento de sus aspectos meramente formales.
85. Asimismo, según la Comisión, el hecho de que no se solicite un permiso de residencia antes de que caduque el visado no constituye, por sí mismo, un comportamiento personal que pueda poner en peligro el orden público y la seguridad pública y que justifique, en cuanto tal, que se deniegue la expedición de un permiso de residencia o, *a fortiori*, que se adopte una medida de expulsión.

Respuesta del Tribunal de Justicia

86. El hecho de que un nacional de un país tercero permanezca en el territorio de un Estado miembro después de que haya caducado su visado constituye una infracción de la normativa de dicho Estado sobre la residencia de los extranjeros.
87. El artículo 3, apartado 3, de la Directiva 64/221, mencionado en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, dispone que la caducidad del documento de identidad utilizado por el nacional de un Estado miembro o por los miembros de su familia para entrar en el Estado miembro de acogida y obtener un permiso de estancia no puede justificar la expulsión del territorio.
88. Sin embargo, la tercera cuestión prejudicial se refiere a la situación del cónyuge de un nacional de un Estado miembro, sometido a la obligación de poseer un visado, que ha entrado legalmente, pero no ha solicitado el permiso de residencia antes de que caducara su visado.
89. Procede declarar que los artículos 4, apartado 3, de la Directiva 68/360 y 6 de la Directiva 73/148, si bien autorizan a los Estados miembros a exigir, para la expedición

de un permiso de residencia, la presentación del documento a cuyo amparo haya entrado en su territorio el interesado, no prevén que dicho documento deba ser aún válido. Por lo tanto, en el caso de un nacional de un país tercero sujeto a la obligación de poseer un visado, la expedición de un permiso de residencia a su favor no puede quedar supeditada al requisito de que el visado siga siendo válido. Esta conclusión se impone con mayor razón si se tiene en cuenta que, como declaró el Tribunal de Justicia en los apartados 22 y 23 de la sentencia Giagounidis, antes citada, los Estados miembros están obligados a conceder el derecho a permanecer en su territorio a los trabajadores indicados en el artículo 1 de la Directiva 68/360 que puedan presentar una tarjeta de identidad o un pasaporte válido, con independencia del documento al amparo del cual hayan entrado en el territorio de dichos Estados miembros.

90.

En consecuencia, un Estado miembro no puede supeditar la expedición de un permiso de residencia conforme a las Directivas 68/360 y 73/148 al requisito de que se presente un visado válido. Además, tal como se desprende del apartado 78 de la presente sentencia, una medida de expulsión del territorio basada únicamente en la caducidad del visado constituye una sanción manifiestamente desproporcionada en relación con la gravedad del incumplimiento de las normas nacionales en materia de control de extranjeros.

91.

Por consiguiente, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que los artículos 3 y 4, apartado 3, de la Directiva 68/360, 3 y 6 de la Directiva 73/148 y 3, apartado 3, de la Directiva 64/221 deben interpretarse en el sentido de que un Estado miembro no puede negarse a expedir un permiso de residencia a un nacional de un país tercero, cónyuge de un nacional de un Estado miembro, que haya entrado legalmente en el territorio de dicho Estado miembro, ni adoptar una medida de expulsión del territorio en su contra, por el único motivo de que su visado haya caducado antes de haber solicitado el permiso de residencia.

Sobre la cuarta cuestión

Observaciones efectuadas ante el Tribunal de Justicia

92.

El MRAX alega que el Derecho belga se adaptó a lo dispuesto en los artículos 8 y 9 de la Directiva 64/221 mediante los artículos 44 y 64 de la Ley de 15 de diciembre de 1980. Sin embargo, la práctica administrativa que sigue en la actualidad el État belge consiste en denegar a los nacionales de países terceros, cónyuges de nacionales de Estados miembros, que carezcan de visado o cuyo visado haya caducado, el derecho de solicitar la revisión prevista en los artículos 44 y 64 de la Ley de 15 de diciembre de 1980 cuando hayan sido objeto de una decisión denegatoria del permiso de residencia o de una decisión de expulsión. Estas personas sólo están autorizadas a interponer un recurso de suspensión o de anulación de dichas decisiones ante el Conseil d'État, que se limita a comprobar la legalidad de la decisión impugnada, sin que pueda examinar su oportunidad a la luz de los hechos y circunstancias del caso. En consecuencia, la práctica administrativa belga no respeta las exigencias del Derecho comunitario.

93.

A juicio del État belge, los artículos 8 y 9 de la Directiva 64/221, que prevén la posibilidad de que un nacional de un país tercero interponga un recurso ante la autoridad competente del Estado miembro a que se refiere el mencionado artículo 9, apartado 1, cuando solicite la expedición de un primer permiso de residencia o sea objeto de una medida de expulsión antes de que se expida el permiso, no se aplican en los casos en que el interesado no haya entrado legalmente en el territorio de dicho Estado miembro.

94.

En efecto, según afirma el État belge, el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 64/221 limita su ámbito de aplicación a los miembros de la familia del nacional de un Estado miembro que cumplan con los requisitos impuestos por los reglamentos y directivas adoptados en este ámbito. Ahora bien, el cónyuge de un nacional de un Estado miembro que carezca de documento de identidad o de visado, o cuyo visado haya

- caducado, no satisface los requisitos enunciados en los artículos 3 y 4 de la Directiva 68/360 y en el Reglamento n. 2317/95.
95. El Gobierno austriaco considera que, salvo en caso de urgencia absoluta, no puede ejecutarse ninguna decisión de expulsión del territorio contra una persona amparada por el Derecho comunitario, antes de que ésta haya tenido la posibilidad de agotar los recursos que le reconocen los artículos 8 y 9 de la Directiva 64/221 (sentencias Royer, antes citada, y de 22 de mayo de 1980, Santillo, 131/79, Rec. p. 1585).
96. Sin embargo, a su juicio, dado que el ordenamiento jurídico belga supedita la entrada y la residencia de los nacionales de países terceros, miembros de la familia de un nacional de un Estado miembro, a la presentación de un pasaporte o de un documento de identidad válido, así como a la posesión de un visado, es legítimo no reconocer al miembro de la familia que haya entrado ilegalmente en el territorio de Bélgica el derecho a acudir a la autoridad competente conforme a lo dispuesto en el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 64/221.
97. En cambio, el Gobierno austriaco estima que, a la luz del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 64/221, debe reconocerse al miembro de la familia la posibilidad de recurrir conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la misma Directiva, cuando haya entrado legalmente en el territorio del Estado miembro, pero haya caducado el documento de identidad o el pasaporte que ha permitido la entrada o la obtención del permiso de residencia. En efecto, en tal caso, la expulsión del territorio no está justificada.
98. La Comisión sostiene que el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 64/221 se aplica a los nacionales de países terceros que sean miembros de la familia de un nacional de un Estado miembro, incluso si carecen de visado o si éste ha caducado. Una vez que se ha demostrado el vínculo familiar, no cabe duda que poseen los derechos de recurso previstos en el artículo 9, apartado 2, de la Directiva 64/221.
99. Sin embargo, la Comisión considera que, a falta de documentos de identidad, debe darse la misma respuesta que se propuso para la primera cuestión. En efecto, debe demostrarse la condición de cónyuge de un nacional de un Estado miembro para que se dispense la protección del Derecho comunitario.

Respuesta del Tribunal de Justicia

100. Procede señalar que el artículo 9, apartado 2, de la Directiva 64/221 tiene por objeto ofrecer una garantía procesal mínima a las personas a las que se deniegue un primer permiso de residencia o contra las que se adopte una medida de expulsión antes de que se expida dicho permiso y que se encuentren en alguno de los tres supuestos que se definen en el apartado 1 del mismo artículo. En el supuesto de que los recursos jurisdiccionales contra los actos administrativos se refieran sólo a la legalidad de la decisión, la intervención de la autoridad competente ha de permitir que se examinen los hechos y circunstancias, incluida la oportunidad de la medida proyectada, antes de que la decisión se adopte definitivamente (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de junio de 1997, Shingara y Radiom, asuntos acumulados C-65/95 y C-111/95, Rec. p. I-3343, apartados 34 y 37).
101. Las disposiciones del artículo 9 de la Directiva 64/221, que son complementarias de las relativas al régimen de los recursos jurisdiccionales previstos en el artículo 8 de la misma Directiva y están destinadas a paliar las insuficiencias de dichos recursos (véase, en particular, la sentencia de 5 de marzo de 1980, Pecastaing, 98/79, Rec. p. 691, apartados 15 y 20), requieren, por lo que respecta a su ámbito personal de aplicación, una interpretación amplia. En efecto, en la esfera del Derecho comunitario, la exigencia de un control jurisdiccional de cualquier decisión de una autoridad nacional constituye un principio general que deriva de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y que está consagrado en los artículos 6 y 13 del Convenio (sentencias de 15 de octubre de 1987, Heylens y otros, 222/86, Rec. p. 4097, apartado

14; de 3 de diciembre de 1992, Oleificio Borelli/Comisión, C-97/91, Rec. p. I-6313, apartado 14, y de 11 de enero de 2001, Siples, C-226/99, Rec. p. I-277, apartado 17).

102.

Por consiguiente, en contra de lo defendido por el État belge, cualquier cónyuge extranjero de un nacional de un Estado miembro que afirme poseer las condiciones exigidas para que se le dispense la protección otorgada por la Directiva 64/221 disfruta de las garantías procesales mínimas que prevé el artículo 9 de dicha Directiva, aun cuando no disponga de un documento de identidad o cuando, pese a estar sujeto a la obligación de poseer un visado, haya entrado en el territorio del Estado miembro sin dicho visado o haya permanecido en él con posterioridad a su caducidad.

103.

Por otro lado, excluir el derecho a disfrutar de dichas garantías procesales en el caso de que no se posea un documento de identidad o un visado o de que alguno de estos documentos haya caducado privaría a estas garantías de su principal efecto útil.

104.

En consecuencia, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que los artículos 1, apartado 2, y 9, apartado 2, de la Directiva 64/221 deben interpretarse en el sentido de que un extranjero, cónyuge de un nacional de un Estado miembro, tiene derecho a interponer un recurso ante la autoridad competente, que contempla el mencionado artículo 9, apartado 1, contra una decisión denegatoria de un primer permiso de residencia o contra una decisión de expulsión adoptada antes de la expedición de dicho permiso, aun cuando no disponga de un documento de identidad o cuando, pese a estar sometido a la obligación de poseer un visado, haya entrado en el territorio del Estado miembro sin dicho visado o haya permanecido en él con posterioridad a su caducidad.

Costas

105.

Los gastos efectuados por el Gobierno austriaco y 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.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Conseil d'État mediante resolución de 23 de noviembre de 1999, declara:

1) El artículo 3 de la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad, el artículo 3 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, y el Reglamento (CE) n. 2317/95 del Consejo, de 25 de septiembre de 1995, por el que se determinan los países terceros cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros, considerados a la luz del principio de proporcionalidad, deben interpretarse en el sentido de que un Estado miembro no puede denegar, en la frontera, la entrada a un nacional de un país tercero, cónyuge de un nacional de un Estado miembro, que intente entrar en su territorio sin disponer de un documento de identidad o de un pasaporte válido o, en su caso, de un visado, cuando dicho cónyuge pueda probar su identidad, así como el vínculo conyugal, y si no concurren circunstancias que permitan demostrar que representa un riesgo para el orden público, la seguridad pública o

la salud pública en el sentido de los artículos 10 de la Directiva 68/360 y 8 de la Directiva 73/148.

2) Los artículos 4 de la Directiva 68/360 y 6 de la Directiva 73/148 deben interpretarse en el sentido de que no autorizan a los Estados miembros a denegar un permiso de residencia ni a adoptar una medida de expulsión en contra de un nacional de un país tercero, que pueda aportar la prueba de su identidad y de su matrimonio con un nacional de un Estado miembro, por el único motivo de que haya entrado ilegalmente en el territorio del Estado miembro de que se trate.

3) Los artículos 3 y 4, apartado 3, de la Directiva 68/360, 3 y 6 de la Directiva 73/148 y 3, apartado 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, deben interpretarse en el sentido de que un Estado miembro no puede negarse a expedir un permiso de residencia a un nacional de un país tercero, cónyuge de un nacional de un Estado miembro, que haya entrado legalmente en el territorio de dicho Estado miembro, ni adoptar una medida de expulsión del territorio en su contra, por el único motivo de que su visado haya caducado antes de haber solicitado el permiso de residencia.

4) Los artículos 1, apartado 2, y 9, apartado 2, de la Directiva 64/221 deben interpretarse en el sentido de que un extranjero, cónyuge de un nacional de un Estado miembro, tiene derecho a interponer un recurso ante la autoridad competente, que contempla el mencionado artículo 9, apartado 1, contra una decisión denegatoria de un primer permiso de residencia o contra una decisión de expulsión adoptada antes de la expedición de dicho permiso, aun cuando no disponga de un documento de identidad o cuando, pese a estar sometido a la obligación de poseer un visado, haya entrado en el territorio del Estado miembro sin dicho visado o haya permanecido en él con posterioridad a su caducidad.

Rodríguez Iglesias
Colneric
von Bahr

Gulmann
Edward
Puissochet

Wathelet
Schintgen
Cunha Rodrigues

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de julio de 2002.

El Secretario
El Presidente

R. Grass
G.C. Rodríguez Iglesias

