

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
18 de octubre de 1990*

En los asuntos acumulados C-297/88 y C-197/89,

que tienen por objeto sendas peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por un lado, por el Tribunal de première instance de Bruselas y, por otro, por la Cour d'appel de Bruselas, destinadas a obtener, en el litigio pendiente ante dichos órganos jurisdiccionales entre

Massam Dzodzi

y

Estado belga,

una decisión prejudicial sobre la interpretación:

- en el asunto C-297/88, de determinadas disposiciones comunitarias sobre el derecho de residencia y de permanencia de los cónyuges de los nacionales de la Comunidad Económica Europea, y, más concretamente, del Reglamento (CEE) n° 1251/70 de la Comisión, de 29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo (DO L 142, p. 24; EE 05/01, p. 93);
- en el asunto C-197/89, de los artículos 8 y 9 de la Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública (DO 1964, n° 56, p. 850; EE 05/01, p. 36),

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. O. Due, Presidente; G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, Presidentes de Sala; F. A. Schockweiler y F. Grévisse, Jueces,

Abogado General: Sr. M. Darmon

Secretaria: Sra. D. Louterman, administradora principal

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de la Sra. Massam Dzodzi, por los Sres. Luc Misson y Jean-Paul Brilmaker, Abogados de Lieja;

— en nombre del Gobierno belga, en el asunto C-297/88, por el Vice-Primer ministro, ministro de Justicia y de las Clases medias, y en el asunto C-197/89, por el Primer ministro, ministro de Justicia y de las Clases medias, asesorado por la Sra. Martine Scarcez, Abogada de Bruselas;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Étienne Lasnet, Consejero Jurídico, en calidad de Agente,

habiendo considerado el informe para la vista,

oídas las observaciones orales de la Sra. Massam Dzodzi, representada por los Sres. Luc Misson, Marc-Albert Lucas y Jean-Luis Dupond, Abogados de Lieja, y de la Comisión, en la vista de 22 de mayo de 1990,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de julio de 1990,

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resolución de 5 de octubre de 1988, recibida en el Tribunal de Justicia el 12 del mismo mes, el Tribunal de première instance de Bruselas, pronunciándose en procedimiento sobre medidas provisionales, planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, tres cuestiones prejudiciales referentes, por un lado, al derecho de residencia en el territorio de un Estado miembro del cónyuge de un nacional de dicho Estado; por otro, al derecho de permanencia de ese cónyuge en las condiciones previstas por el Reglamento (CEE) nº 1251/70 de la Comisión, de 29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo (DO L 142, p. 24; EE 05/01, p. 93), y, por último, al derecho de residencia y de permanencia en el territorio de un Estado miembro del cónyuge de un nacional de otro Estado miembro.
- 2 Mediante resolución de 16 de mayo de 1989, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de mayo de 1989, la Cour d'appel de Bruselas, pronunciándose sobre el recurso de apelación interpuesto contra la mencionada resolución del Tribunal de première instance, planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones prejudiciales suplementarias referentes a los artículos 8 y 9 de la Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública (DO L 1964, nº 56 p. 850; EE 05/01, p. 36), y más concretamente a las condiciones en que las personas contempladas por la Directiva pueden impugnar ante el Juez nacional una denegación del permiso de estancia o una medida de expulsión del territorio de un Estado miembro.
- 3 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre la demandante en el litigio principal, Sra. Massam Dzodzi, de nacionalidad togolesa, viuda del Sr. Julien Herman, de nacionalidad belga, y el Estado belga, que se negó a reconocer a la demandante un derecho de residencia o de permanencia en su territorio.
- 4 A tenor del artículo 40 de la Ley belga de 15 de diciembre de 1980 sobre el acceso al territorio, la estancia, el establecimiento y la expulsión de los extranjeros (*Moniteur belge* de 31.12.1980, p. 14584): «Salvo disposiciones contrarias de la presente Ley, se asimilarán al extranjero CE las siguientes personas, cualquiera que sea su nacionalidad: 1) Su cónyuge; [...] También estarán asimilados el cónyuge de un belga, [...]».

- 5 La Sra. Dzodzi entró en Bélgica a principios del año 1987 y se casó, el 14 de febrero del mismo año, con el Sr. Julien Herman. Después, como cónyuge de un nacional belga, solicitó a la Administración que se le concediera el derecho a permanecer en el territorio, derecho reconocido, según ella, por las directivas y reglamentos comunitarios. Dicha solicitud no tuvo respuesta. Los dos esposos partieron para Togo y permanecieron allí desde abril hasta julio de 1987 sin informar de ello a la Administración belga. El Sr. Herman falleció el 28 de julio de 1987, poco tiempo después de su regreso a Bélgica. Las posteriores solicitudes de la Sra. Dzodzi de que se le expidiera un permiso de estancia prolongada en Bélgica fueron denegadas.
- 6 Al recibir una orden de abandonar el territorio belga, la Sra. Dzodzi presentó, ante el Tribunal de première instance de Bruselas, una demanda de medidas provisionales para que dicho órgano jurisdiccional suspendiese la ejecución de esa decisión y ordenase al Estado belga, so pena de multas coercitivas, que expidiese a la demandante un permiso de estancia válido por cinco años.
- 7 En tales circunstancias, el Tribunal de première instance de Bruselas decidió suspender el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciase sobre las siguientes cuestiones prejudiciales.

«A. *En cuanto al derecho de residencia*

Una persona de nacionalidad no comunitaria contrajo matrimonio con un nacional belga que murió cerca de seis meses después de la boda. ¿Los requisitos de concesión del derecho de residencia de un nacional no comunitario, cónyuge de un belga, deben apreciarse en el momento de la entrada en el Reino de Bélgica, en el momento de presentar la solicitud de residencia o en el momento de adoptarse la decisión dentro de un plazo razonable?

¿Este eventual derecho de residencia queda comprometido por el hecho de que los cónyuges se ausentaran del país durante más de tres meses y menos de seis, todo ello antes de la concesión del permiso de estancia y sin que los cónyuges informasen previamente a las autoridades administrativas de una posible intención de regresar posteriormente a Bélgica? En caso de respuesta negativa, ¿pudo resultar comprometido ese derecho a causa del fallecimiento del cónyuge, ocurrido después del regreso a Bélgica?

B. *En cuanto al derecho de permanencia*

En las circunstancias de hecho que se han descrito, ¿puede la viuda en cuestión reivindicar el derecho a permanecer en Bélgica según el Reglamento nº 1251/70?

C. *Cuestión subsidiaria*

El artículo 40 de la Ley belga de 15 de diciembre de 1980 asimila el cónyuge de un nacional belga a los nacionales comunitarios. Si, por tanto, debiese responderse en sentido negativo a las dos cuestiones anteriores, únicamente a causa de la nacionalidad belga del difunto, ¿habría podido la interesada reivindicar un derecho de residencia o un derecho de permanencia si su difunto cónyuge hubiese sido nacional de otro Estado miembro de la Comunidad?»

- 8 La Sra. Dzodzi recurrió en apelación contra ese auto basándose en que el Juez que conocía de la demanda de medidas provisionales no se había pronunciado previamente sobre la admisibilidad de la demanda presentada ante él y se había negado a adoptar medidas provisionales que pudieran proteger los derechos de la demandante.
- 9 Mediante auto de 16 de mayo de 1989, la Cour d'appel de Bruselas ordenó al Estado belga que concediese a la Sra. Dzodzi un permiso de estancia provisional válido hasta que concluyese el procedimiento sobre medidas provisionales y planteó a este Tribunal de Justicia las dos cuestiones suplementarias siguientes:
- «1) La Directiva 64/221 del Consejo, de 25 de febrero de 1964, confiere a los nacionales de un Estado miembro que sean objeto de una decisión de admisión de entrada, de denegación de la concesión o de denegación de la renovación del permiso de estancia, o de una decisión de expulsión del territorio, el derecho a interponer “los mismos recursos de que disponen los nacionales del Estado en cuestión contra los actos administrativos” (artículo 8).

En Bélgica, los nacionales belgas amenazados por un perjuicio inminente que podría causarles un acto administrativo, cuya legalidad sea cuestionable, pueden ejercitar ante el Presidente del Tribunal de première instance, según el artículo 584 del Code judiciaire, una acción sobre medidas provisionales para

que se ordene a la autoridad pública adoptar medidas que protejan sus intereses amenazados o para que se suspendan provisionalmente los efectos del acto en cuestión.

¿Puede, según la mencionada disposición de la Directiva 64/221, prohibirse a los beneficiarios de esta Directiva que recurran al procedimiento sobre medidas provisionales?

2) ¿Hay que interpretar el artículo 9 de la Directiva en el sentido de que los interesados deben poder disponer de un recurso que les permita solicitar con carácter urgente la intervención de un órgano jurisdiccional nacional, antes de la ejecución de la medida controvertida, a efectos de obtener con tiempo suficiente medidas de protección de los derechos amenazados?»

10 Para una más amplia exposición de los hechos del litigio principal, de la normativa aplicable y de las observaciones escritas presentadas, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo, sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

En cuanto al objeto de las cuestiones planteadas

11 Mediante las cuestiones planteadas por el Tribunal de première instance de Bruselas se pretende, básicamente, saber si, y en qué circunstancias, las disposiciones comunitarias reconocen un derecho de residencia o un derecho de permanencia, en el territorio de un Estado miembro, a un nacional de un tercer país por el mero hecho de ser cónyuge de un nacional comunitario. Dado que el Juez nacional hace referencia expresa al Reglamento nº 1251/70, de 29 de junio de 1970, ya citado, aplicable a los trabajadores y a los miembros de sus familias, procede considerar, puesto que en los autos no se indica otra cosa, que la remisión se refiere a la situación del cónyuge de un nacional comunitario que tenga o haya tenido la condición de trabajador.

12 Las dos primeras cuestiones se refieren al caso en que el nacional comunitario tenía, antes de morir, como ocurre en el litigio principal, la nacionalidad del Estado miembro al que su cónyuge solicita el reconocimiento de un derecho de residencia o de permanencia.

- 13 La tercera cuestión se plantea con carácter subsidiario, en el supuesto de que este Tribunal de Justicia considerase que las disposiciones comunitarias son inaplicables al caso anterior porque la nacionalidad del nacional comunitario es la del Estado en el que su viuda desea residir y permanecer. Esta tercera cuestión se refiere a una situación en la que ese nacional tenía, antes de morir, la nacionalidad de otro Estado miembro. Para justificar la utilidad de esta cuestión y su interés para la solución del litigio, el Juez nacional hace referencia al artículo 40 de la Ley belga, ya citada, de 15 de diciembre de 1980. Del tenor de la cuestión planteada resulta que el Juez nacional se basa en una interpretación del artículo 40 según la cual, mediante dicha disposición del Derecho nacional belga, cuyo objeto es, según los trabajos preparatorios de la Ley, evitar una «discriminación a la inversa» contra los cónyuges extranjeros de nacionales belga, el legislador nacional ha querido extender a dichos cónyuges el beneficio de las normas comunitarias aplicables a los cónyuges de los nacionales de otros Estados miembros que residan en el territorio del Reino de Bélgica.
- 14 Las cuestiones planteadas por la Cour d'appel de Bruselas tienen la finalidad de hacer que este Tribunal de Justicia precise qué interpretación debe darse a los artículos 8 y 9 de la Directiva 64/221, de 25 de febrero de 1964, ya citada, sobre los recursos que permiten impugnar las denegaciones del permiso de estancia o las medidas de expulsión del territorio adoptadas por las autoridades de un Estado miembro. No obstante, los fundamentos de Derecho de la resolución de remisión mencionan también el artículo 40 de la Ley belga de 15 de diciembre de 1980. Por tanto, debe considerarse que la Cour d'appel contempla, en realidad, dos supuestos: por un lado, un supuesto en el que el Derecho comunitario es directamente aplicable a una situación como la que es objeto del litigio principal y, por otro, un segundo supuesto en el que las normas comunitarias, cuya interpretación se solicita, sólo son aplicables a través de las disposiciones del mencionado artículo 40.
- 15 Por lo tanto, procede distinguir las cuestiones planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales, en la medida en que se refieren sólo al Derecho comunitario, de las cuestiones planteadas por esos mismos órganos jurisdiccionales, en la medida en que se basan en el mencionado artículo 40, para justificar su petición de interpretación del Derecho comunitario. Estos dos puntos serán examinados sucesivamente sobre la base de los textos de Derecho comunitario aplicables en la fecha de los hechos del litigio principal, sin que se tengan en cuenta, en particular, las disposiciones posteriores de la Directiva 90/364 del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia (DO L 180, p. 26) y de la Directiva 90/365 del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional (DO L 180, p. 28).

En cuanto a las cuestiones referentes a la interpretación del Derecho comunitario considerado directamente aplicable (cuestiones primera y segunda planteadas por el Tribunal de première instance de Bruselas y cuestiones planteadas por la Cour d'appel de Bruselas)

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

- 16 La Comisión y el Estado belga mantienen que la situación que ha dado lugar al litigio principal es una situación puramente interna, ya que el nacional comunitario cuyo cónyuge solicita el reconocimiento de un derecho de residencia o de un derecho de permanencia nunca trabajó o residió en el territorio de un Estado miembro que no fuese su país de origen. Por consiguiente, la Comisión solicita a este Tribunal de Justicia que declare que las disposiciones comunitarias son inaplicables a tal situación. El Estado belga deduce de ello que este Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre las cuestiones prejudiciales.
- 17 La Sra. Dzodzi no discute este argumento. Sus observaciones se refieren exclusivamente a las cuestiones planteadas en relación con el mencionado artículo 40.
- 18 Debe señalarse que las circunstancias invocadas por la Comisión y por el Estado belga para justificar la existencia de una situación puramente interna corresponden al fondo de las cuestiones planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales. Por consiguiente, aunque pueden tenerse en cuenta para responder a dichas cuestiones, son irrelevantes cuando se trata de determinar la competencia de este Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre las peticiones de decisión prejudicial (sentencia de 28 de junio de 1984, Hans Moser, 180/83, Rec. 1984, p. 2539, apartado 10).
- 19 Por tanto, las objeciones del Gobierno belga en lo que respecta a la competencia de este Tribunal de Justicia no pueden acogerse.

En cuanto al fondo

- 20 La libertad de circulación dentro de la Comunidad de los cónyuges de los trabajadores comunitarios está regulada por las disposiciones del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77).

- 21 Por lo que respecta al derecho de residencia y al derecho de permanencia de dichos cónyuges en el territorio de un Estado miembro, el primero está regulado por la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 13; EE 05/01, p. 88) y el segundo por el Reglamento n° 1251/70, de 29 de junio de 1970, ya citado.
- 22 Estos Reglamentos y Directivas tienen por objeto permitir y facilitar la consecución de los objetivos del artículo 48 del Tratado, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.
- 23 Ahora bien, como ha resuelto este Tribunal de Justicia, las normativas comunitarias en materia de libre circulación de los trabajadores no se aplican a situaciones que no tengan ninguna conexión con alguna de las situaciones contempladas por el Derecho comunitario (sentencia de 27 de octubre de 1982, Morson y Jhanjan, asuntos acumulados 35/82 y 36/82, Rec. 1982, p. 3723, apartado 16).
- 24 Tal es el caso, al que se refiere el Juez remitente, del nacional de un tercer país, cónyuge de un nacional de un Estado miembro, cuando el derecho de residencia o el derecho de permanencia que invoca en el territorio de ese Estado, únicamente en su condición de cónyuge, no tiene ninguna conexión con el ejercicio, por parte del nacional comunitario, de la libertad de circulación dentro de la Comunidad.
- 25 Las cuestiones de la Cour d'appel, en la medida en que se refieren sólo al Derecho comunitario, deben responderse de modo semejante.
- 26 La Directiva 64/221, de 25 de febrero de 1964, ya citada, de cuyos artículos 8 y 9 solicita la interpretación la Cour d'appel, se aplica, en las condiciones previstas por su artículo 1, a los cónyuges de los nacionales comunitarios cuando esos nacionales 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 de servicios.

- 27 El caso contemplado por la Cour d'appel no tiene ninguna relación con las situaciones previstas por el artículo 1 de la Directiva.
- 28 Por consiguiente, procede responder que el Reglamento n° 1612/68, de 15 de octubre de 1968, la Directiva 68/360, de 15 de octubre de 1968, el Reglamento n° 1251/70, de 29 de junio de 1970, y la Directiva 64/221, de 25 de febrero de 1964, no se aplican a situaciones puramente internas de un Estado miembro, como la de un nacional de un tercer país que, únicamente en su condición de cónyuge de un nacional de un Estado miembro, invoca un derecho de residencia o un derecho de permanencia en el territorio de ese Estado miembro.

En cuanto a las cuestiones referentes a la interpretación del Derecho comunitario, aplicable en virtud del artículo 40 de la Ley belga de 15 de diciembre de 1980 (tercera cuestión planteada por el Tribunal de première instance de Bruselas y cuestiones planteadas por la Cour d'appel de Bruselas)

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

- 29 El Estado belga y la Comisión mantienen que sólo se cuestiona la aplicación del Derecho interno belga, y la Comisión alega, en particular, que una disposición como la del mencionado artículo 40 es irrelevante en cuanto a la determinación del ámbito de aplicación del Derecho comunitario. El Estado belga pide al Tribunal de Justicia que se declare incompetente para responder a dichas cuestiones.
- 30 La Sra. Dzodzi mantiene, por el contrario, que en el litigio principal se cuestionan, debido al mencionado artículo 40, disposiciones comunitarias. Según ella, corresponde a este Tribunal de Justicia pronunciarse sobre las cuestiones de interpretación planteadas con motivo de litigios de estas características, so pena de que se desarrollen jurisprudencias divergentes, de este Tribunal de Justicia y de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación de las disposiciones comunitarias.
- 31 De conformidad con el artículo 177 del Tratado, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la interpretación del Tratado y de los actos adoptados por las instituciones de la Comunidad.

- 32 Los párrafos 2 y 3 de dicho artículo prevén que, cuando se plantee una cuestión de interpretación de una disposición de Derecho comunitario ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano tiene la facultad o, en caso de que se trate de un órgano jurisdiccional que decida en última instancia, la obligación de someter la cuestión al Tribunal de Justicia, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.
- 33 El procedimiento previsto en el artículo 177 del Tratado es, por tanto, un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, gracias al cual el primero proporciona a los segundos los elementos de interpretación del Derecho comunitario que les son necesarios para la solución de los litigios que deben resolver.
- 34 De ello se deduce que los órganos jurisdiccionales nacionales que conocen del litigio y deben asumir la responsabilidad de la resolución judicial que ha de recaer son los únicos a quienes corresponde apreciar, en lo que respecta a las características especiales de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder pronunciarse como la procedencia de las cuestiones que plantean al Tribunal de Justicia.
- 35 Por consiguiente, dado que las cuestiones planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales se refieren a la interpretación de una disposición de Derecho comunitario, este Tribunal de Justicia, en principio, debe pronunciarse.
- 36 Ni del tenor del artículo 177 ni de la finalidad del procedimiento establecido por dicho artículo se desprende que los autores del Tratado hayan pretendido excluir de la competencia del Tribunal de Justicia las remisiones prejudiciales referentes a una disposición comunitaria en el caso concreto en que el Derecho nacional de un Estado miembro se remite al contenido de esa disposición para determinar las normas aplicables a una situación puramente interna de ese Estado.
- 37 Existe, en cambio, para el ordenamiento jurídico comunitario, un interés manifiesto en que, con el fin de evitar futuras divergencias de interpretación, toda disposición de Derecho comunitario reciba una interpretación uniforme, cualesquiera que sean las condiciones en que tenga que aplicarse.

- 38 Dado que la competencia del Tribunal de Justicia en virtud del artículo 177 tiene el objetivo de garantizar la interpretación uniforme, en todos los Estados miembros, de las disposiciones de Derecho comunitario, este Tribunal de Justicia se limita a deducir de la letra y del espíritu de éstas el significado de las normas comunitarias de que se trate. Después, corresponde únicamente a los órganos jurisdiccionales nacionales aplicar las disposiciones de Derecho comunitario así interpretadas, teniendo en cuenta las circunstancias de hecho y de derecho del asunto que les ha sido sometido.
- 39 Así pues, en el marco del reparto de funciones jurisdiccionales entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, previsto por el artículo 177, el Tribunal de Justicia se pronuncia con carácter prejudicial sin que, en principio, deba examinar las circunstancias en que los órganos jurisdiccionales nacionales se han visto obligados a plantearle las cuestiones y se proponen aplicar la disposición de Derecho comunitario cuya interpretación le han pedido.
- 40 Esto no sería así únicamente en los supuestos en que, o bien resulte que el procedimiento del artículo 177 ha sido desviado de su finalidad y se utiliza en realidad para hacer que este Tribunal de Justicia se pronuncie, mediante un litigio artificial, o bien sea evidente que la disposición de Derecho comunitario sometida a la interpretación de este Tribunal de Justicia no puede aplicarse.
- 41 En el caso de que el Derecho comunitario resulte aplicable en virtud de las disposiciones del Derecho nacional, corresponde únicamente al Juez nacional determinar el alcance exacto de esa remisión al Derecho comunitario. Si considera que, debido a dicha remisión, el contenido de una disposición de Derecho comunitario es aplicable a la situación puramente interna que dio lugar al litigio que se le ha sometido, el Juez nacional puede plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial en las condiciones previstas por todas las disposiciones del artículo 177 del Tratado, tal como las interpreta la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia.
- 42 No obstante, la competencia del Tribunal de Justicia se limita únicamente al examen de las disposiciones del Derecho comunitario. Este Tribunal no puede, en su respuesta al Juez nacional, tener en cuenta el sistema general de las disposiciones de Derecho interno que, a la vez que se refieren al Derecho comunitario, determinan el alcance de esa referencia. Corresponde al Derecho interno y, por consiguiente, a la competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales del Estado

miembro, tener en cuenta los límites que el legislador nacional haya podido poner a la aplicación del Derecho comunitario a situaciones puramente internas, a las que sólo es aplicable por medio de la Ley nacional.

43 En el presente asunto, debe señalarse que las cuestiones mencionadas no se refieren a las disposiciones del Derecho interno belga, sino exclusivamente a las disposiciones de los Reglamentos y de la Directiva citados, relativos al derecho de residencia y al derecho de permanencia en el territorio de un Estado miembro de los cónyuges de los trabajadores comunitarios, y de la Directiva 64/221, de 25 de febrero de 1964, ya citada. Así pues, por los motivos y dentro de los límites anteriormente definidos, este Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre dichas cuestiones prejudiciales.

En cuanto al derecho de residencia y al derecho de permanencia del cónyuge de un nacional comunitario (tercera cuestión planteada por el Tribunal de première instance de Bruselas)

44 El artículo 10 del Reglamento nº 1612/68, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, se refiere a la situación del cónyuge de un trabajador nacional de un Estado miembro empleado en el territorio de otro Estado miembro. Esta disposición reconoce al cónyuge, cualquiera que sea su nacionalidad, el derecho a instalarse con el trabajador en el territorio del Estado de empleo, sin perjuicio de la observancia de las disposiciones del apartado 3 de dicho artículo, relativas a la vivienda de que dispone el trabajador.

45 Según lo dispuesto en los artículos 1 y 3, apartado 1, de la Directiva 68/360, de 15 de octubre de 1968, el Estado miembro debe permitir la entrada en su territorio al cónyuge, al que sean aplicables las disposiciones del Reglamento nº 1612/68, de 15 de octubre de 1968, mediante la simple presentación de una tarjeta de identidad o de un pasaporte válido. El apartado 2 del artículo 3 precisa las circunstancias en que el Estado miembro puede, además, exigir, para los cónyuges que no posean la nacionalidad de un Estado miembro, la presentación de un visado de entrada u otra formalidad equivalente.

46 Según los artículos 1 y 4 de la Directiva, el Estado miembro debe reconocer a ese mismo cónyuge, que pueda presentar los documentos que se mencionan en el apartado 3 del artículo 4, un derecho de estancia en su territorio, que se acreditará mediante la expedición de un documento de estancia.

- 47 Del artículo 10 de la Directiva se desprende, por último, que los Estados miembros no pueden dejar de aplicar lo dispuesto en la Directiva, especialmente las disposiciones citadas, más que por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública.
- 48 El Reglamento n° 1251/70, de 29 de junio de 1970, que regula el derecho de permanencia, se aplica, como se desprende de sus artículos 1 y 3, al cónyuge de un trabajador comunitario definido por el citado artículo 10 del Reglamento n° 1612/68, de 15 de octubre de 1968.
- 49 El apartado 1 del artículo 3 de dicho Reglamento reconoce un derecho de permanencia al cónyuge de un trabajador que resida con él en el territorio de un Estado miembro, si el trabajador ha adquirido el derecho de permanencia en el territorio de dicho Estado, según lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento, incluso después del fallecimiento del trabajador.
- 50 Según dicho artículo 2 del Reglamento, el derecho de permanencia del trabajador está supeditado, con excepción de los casos previstos por la letra b) del párrafo 2 del apartado 1 y por el apartado 2 de este artículo, a períodos de duración mínimos de empleo y de residencia en el territorio del Estado miembro.
- 51 El apartado 2 del artículo 3 del Reglamento se refiere al caso de que el trabajador hubiese fallecido en el curso de su vida profesional y antes de haber adquirido el derecho a permanecer en el territorio del Estado miembro. En tal caso, el cónyuge tiene un derecho de permanencia, especialmente cuando el trabajador haya residido, en la fecha de su fallecimiento, de manera continuada un mínimo de dos años en el territorio de ese Estado miembro o cuando el fallecimiento se deba a un accidente de trabajo o a una enfermedad profesional.
- 52 El artículo 5 del Reglamento define las condiciones en que debe ejercerse el derecho de permanencia. Según el apartado 1, para el ejercicio de este derecho el beneficiario dispone de un plazo de dos años a partir del momento de la apertura del derecho en aplicación de las disposiciones del Reglamento. Durante este período puede salir del territorio del Estado miembro sin menoscabo de tal derecho. El apartado 2 precisa que para el ejercicio de este derecho no se requiere formalidad alguna a cargo del beneficiario.

53 Por último, la existencia del derecho de permanencia se acredita mediante la expedición de un permiso de residencia en las condiciones previstas por el artículo 6 del Reglamento.

54 Si la aplicación de las disposiciones comunitarias mencionadas constituyese una dificultad por la razón de que deben aplicarse a la situación puramente interna que originó el litigio principal, la solución de dicha dificultad sería competencia del Juez nacional. A este respecto, debe recordarse que es a este último a quien corresponde apreciar el alcance que el legislador nacional ha querido dar a la remisión al Derecho comunitario prevista por él y, por ejemplo, si lo estima necesario, determinar las condiciones en que las disposiciones del artículo 10 del Reglamento nº 1612/68, de 15 de octubre de 1968, relativas a la vivienda para su familia de que debe disponer el trabajador, o las prescripciones del Reglamento nº 1251/70, de 29 de junio de 1970, que exigen, para reconocer la existencia de un derecho de permanencia, unos períodos mínimos de residencia en el territorio de un Estado miembro, pueden aplicarse a un trabajador que tenga la nacionalidad de ese Estado.

55 Por consiguiente, debe responderse que el cónyuge de un trabajador nacional de un Estado miembro, que esté o que haya estado empleado en el territorio de otro Estado miembro, puede invocar un derecho de residencia o un derecho de permanencia en el territorio de este último Estado en las condiciones previstas por la Directiva 68/360, de 15 de octubre de 1968, por el Reglamento nº 1612/68, de 15 de octubre de 1968, y por el Reglamento nº 1251/70, de 29 de junio de 1970. Si bien el Juez nacional está vinculado por las indicaciones y las interpretaciones de Derecho comunitario que le da este Tribunal de Justicia, le corresponde, en cambio, determinar, en función del alcance de la remisión de la legislación nacional a las disposiciones comunitarias mencionadas, en qué condiciones pueden aplicarse dichas disposiciones a la situación puramente interna que dio lugar al litigio que le ha sido sometido.

En cuanto a los recursos previstos por la Directiva 64/221, de 25 de febrero de 1964 (cuestiones planteadas por la Cour d'appel de Bruselas)

56 Procede recordar que, como se ha dicho, el artículo 1 de la Directiva 64/221, de 25 de febrero de 1964, define el ámbito de aplicación de esta última, que se extiende, entre otros, a los nacionales de un Estado miembro que residan o se desplacen a otro Estado miembro con vistas a ejercer una actividad por cuenta ajena y, en las condiciones que determina, a sus cónyuges.

Sobre el artículo 8 de la Directiva

- 57 Según el artículo 8, «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 de que se trata contra los actos administrativos».
- 58 Esta disposición califica las decisiones a que se refiere la Directiva de «actos administrativos» e impone a los Estados miembros la obligación de permitir a cualquier persona afectada por una medida de ese tipo interponer los mismos recursos de que disponen los nacionales del Estado de que se trata contra los actos de la Administración. Por tanto, un Estado miembro no puede, sin incumplir la obligación impuesta por el artículo 8, establecer, para las personas contempladas por la Directiva, recursos que obedezcan a procedimientos especiales que ofrecerían menos garantías que los recursos interpuestos por los nacionales de ese Estado contra los actos de la Administración (sentencia de 5 de marzo de 1980, Josette Pecastaing, 98/79, Rec. 1980, p. 691, apartado 10).
- 59 De esto se desprende que si, en un Estado miembro, el Juez contencioso administrativo no está facultado para suspender una decisión administrativa o para adoptar medidas cautelares relativas a la ejecución de esa decisión, pero se reconoce tal facultad a los órganos jurisdiccionales no administrativos, ese Estado miembro tiene la obligación de permitir a las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva recurrir ante dichos órganos jurisdiccionales en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro de que se trata. No obstante, hay que destacar que esas posibilidades dependen esencialmente de la organización judicial y del reparto de las competencias jurisdiccionales en los diferentes Estados miembros, dado que la única obligación que el artículo 8 impone a los Estados es conceder a las personas protegidas por el Derecho comunitario posibilidades de recurso que no sean menos favorables que las que tienen sus propios nacionales en materia de recursos contra los actos administrativos (sentencia de 5 de marzo de 1980, Josette Pecastaing, ya citada, apartado 11).
- 60 Procede, pues, responder que el artículo 8 de la Directiva 64/221, de 25 de febrero de 1964, impone a los Estados miembros la obligación de garantizar a las personas contempladas por dicha Directiva una protección jurisdiccional que no sea menos favorable, especialmente en cuanto a la autoridad ante la que puede interponerse un recurso y a las facultades de esa autoridad, que la que conceden a sus propios nacionales en caso de recurso contra los actos de la Administración.

Sobre el artículo 9 de la Directiva

- 61 Mediante la cuestión planteada se pretende, básicamente, saber si el artículo 9 de la Directiva implica la obligación por parte de los Estados miembros de reconocer, a las personas contempladas por la Directiva, el derecho a interponer, antes de la ejecución de una decisión por la que se deniegue un permiso de estancia o de una medida de expulsión del territorio, un recurso ante un órgano jurisdiccional, que resuelva según un procedimiento de urgencia, y que sea competente para adoptar medidas cautelares en materia de derecho de residencia.
- 62 El apartado 1 del artículo 9 de la Directiva 64/221, de 25 de febrero de 1964, tiene la finalidad de proporcionar una garantía procesal mínima a las personas contra las que se adopta una decisión denegatoria de la renovación del permiso de estancia o a las personas, titulares de un permiso de estancia, que sean objeto de una decisión de expulsión del territorio. Esta disposición, que se aplica cuando no exista posibilidad de recurso judicial o cuando dicho recurso se limite a la legalidad de la decisión o cuando el recurso no tenga efectos suspensivos, prevé la intervención de una autoridad competente distinta de la facultada para adoptar la decisión. Salvo en caso de urgencia, la autoridad administrativa sólo puede adoptar su decisión previo dictamen de ese organismo consultivo. El interesado debe poder hacer valer sus medios de defensa ante dicho organismo y hacerse asistir o representar en las condiciones de procedimiento previstas por la legislación nacional.
- 63 El apartado 2 del mismo artículo prevé que las personas que sean objeto de una decisión que deniegue la concesión del primer permiso de estancia o de una decisión de expulsión antes de la concesión del permiso pueden recurrir a la autoridad cuyo dictamen está previsto en el apartado 1. El interesado está entonces autorizado a presentar, personalmente, sus medios de defensa, a menos que se opongan razones de seguridad del Estado.
- 64 Esta última autoridad emite un dictamen que, como resulta de las finalidades del sistema previsto por la Directiva, debe ser debidamente notificado al interesado (sentencia de 18 de mayo de 1982, Adoui y Cornuaille, asuntos acumulados 115/81 y 116/81, Rec. 1982, p. 1665, apartado 18).
- 65 La Directiva no precisa en qué manera se designa la autoridad competente contemplada en su artículo 9. No exige que dicha autoridad sea un órgano jurisdiccional o que esté integrada por magistrados. Tampoco exige que los miembros de la autoridad competente sean designados por un período determinado. Lo esencial es,

por un lado, que se establezca claramente que la autoridad ejerce sus funciones con total independencia y que no está sujeta, directa o indirectamente, en el ejercicio de sus funciones, al control de la autoridad que debe adoptar las medidas previstas por la Directiva (sentencia de 18 de mayo de 1982, Adoui y Cornuaille, ya citada, apartado 16), y, por otro lado, que siga un procedimiento que permita al interesado, en las condiciones fijadas por la Directiva, hacer valer sus medios de defensa.

- 66 Si bien no está previsto que la autoridad de que se trata pueda adoptar medidas cautelares en materia de derecho de residencia, debe observarse, en cambio, que, según el artículo 9 de la Directiva, tal como ha sido interpretado por este Tribunal de Justicia (sentencia de 5 de marzo de 1980, Pecastaing, ya citada, apartado 18), una medida de expulsión, contemplada por dicha disposición, no puede, cuando se ha recurrido a esa autoridad, ser ejecutada, salvo en caso de urgencia, antes de que se haya emitido y puesto en conocimiento del interesado el dictamen de dicho organismo consultivo. Además, debe recordarse que una medida de este tipo no puede ser ejecutada sin tener en cuenta el derecho del interesado a residir en el territorio del Estado miembro el tiempo necesario para interponer el recurso de que dispone en virtud del artículo 8 de la Directiva (sentencia de 5 de marzo de 1980, Pecastaing, ya citada, apartado 12).
- 67 De todo ello se deduce que el artículo 9 no puede interpretarse en el sentido de que exige que se instituya, en beneficio de las personas contempladas por la Directiva, un recurso jurisdiccional de la naturaleza del definido por el Juez belga.
- 68 Hay que destacar que, en contra de lo que mantiene la Sra. Dzodzi, esta interpretación del artículo 9 de la Directiva no es incompatible con un principio general de Derecho comunitario, confirmado, principalmente, por el artículo 6 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, o por el artículo 14 del Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos, de 19 de diciembre de 1966 (Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 999, p. 171), dado que ninguna de las disposiciones de estos Convenios internacionales puede, según sus propios términos, interpretarse en el sentido de que exige que se establezca un recurso jurisdiccional de las características indicadas por la Cour d'appel de Bruselas.
- 69 Procede, pues, responder que el artículo 9 de la Directiva 64/221, de 25 de febrero de 1964, no impone a los Estados miembros la obligación de establecer, en

favor de las personas contempladas por dicha Directiva, un recurso previo a la ejecución de una decisión denegatoria de un permiso de estancia o de una medida de expulsión del territorio ante un órgano jurisdiccional, que resuelva según un procedimiento de urgencia y que sea competente para adoptar medidas cautelares en materia de derecho de residencia.

Costas

- 70 Los gastos efectuados por la Comisión de las Comunidades Europeas, que ha presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante los órganos jurisdiccionales nacionales, corresponde a éstos resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Tribunal de première instance de Bruselas, mediante resolución de 5 de octubre de 1988, y por la Cour d'appel de Bruselas, mediante resolución de 16 de mayo de 1989, declara:

- 1) El Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad; la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad; el Reglamento (CEE) nº 1251/70 de la Comisión, de 29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, y 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, no se aplican a situaciones puramente internas de un Estado miembro, como la de un nacional de un tercer país que, únicamente en su condición de cónyuge de un nacional de un Estado miembro, invoca un derecho de residencia o un derecho de permanencia en el territorio de ese Estado miembro.

- 2) El cónyuge de un trabajador nacional de un Estado miembro, que esté o que haya estado empleado en el territorio de otro Estado miembro, puede invocar un derecho de residencia o un derecho de permanencia en el territorio de este último Estado en las condiciones previstas por la Directiva 68/360/CEE, de 15 de octubre de 1968, por el Reglamento (CEE) n° 1612/68, de 15 de octubre de 1968, y por el Reglamento (CEE) n° 1251/70, de 29 de junio de 1970. Si bien el Juez nacional está vinculado por las indicaciones y las interpretaciones de Derecho comunitario que le da este Tribunal de Justicia, le corresponde, en cambio, determinar, en función del alcance de la remisión de la legislación nacional a las disposiciones comunitarias mencionadas, en qué condiciones pueden aplicarse dichas disposiciones a la situación puramente interna que dio lugar al litigio que le ha sido sometido.

- 3) El artículo 8 de la Directiva 64/221/CEE, de 25 de febrero de 1964, impone a los Estados miembros la obligación de garantizar a las personas contempladas por dicha Directiva una protección jurisdiccional que no sea menos favorable, especialmente en cuanto a la autoridad ante la que puede interponerse un recurso y a las facultades de esa autoridad, que la que conceden a sus propios nacionales en caso de recurso contra los actos de la Administración.

- 4) El artículo 9 de la Directiva 64/221/CEE, de 25 de febrero de 1964, no impone a los Estados miembros la obligación de establecer, en favor de las personas contempladas por dicha Directiva, un recurso previo a la ejecución de una decisión denegatoria de un permiso de estancia o de una medida de expulsión del territorio ante un órgano jurisdiccional, que resuelva según un procedimiento de urgencia y que sea competente para adoptar medidas cautelares en materia de derecho de residencia.

Due	Mancini	O'Higgins	
Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias	Schockweiler	Grévisse

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de octubre de 1990.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due