Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 13 de julio de 2017 *

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Directiva 2004/38/CE — Artículo 27, apartado 2, párrafo segundo — Limitaciones del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública — Expulsión del territorio por razones de orden público o seguridad pública — Conducta que constituye una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad — Amenaza real y actual — Concepto — Ciudadano de la Unión que reside en el Estado miembro de acogida en el que cumple una pena de prisión por reiterados delitos de abusos sexuales sobre menores»

En el asunto C-193/16,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, mediante auto de 8 de marzo de 2016, recibido en el Tribunal de Justicia el 7 de abril de 2016, en el procedimiento entre

E

y

Subdelegación del Gobierno en Álava,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen, Presidente de Sala, y los Sres. M. Vilaras (Ponente), J. Malenovský, M. Safjan y D. Šváby, Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Gobierno español, por la Sra. V. Ester Casas, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno belga, por las Sras. C. Pochet y L. Van den Broeck, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno alemán, por la Sra. K. Stranz y el Sr. T. Henze, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. K. Kraavi-Käerdi, en calidad de agente;

* Lengua de procedimiento: español.

— en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. G. Eberhard, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. S. Brandon y la Sra. C. Crane, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. B. Lask, Barrister;

— en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. E. Montaguti e I. Martínez del Peral, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 27, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35).

2 Esta petición se ha planteado en el contexto de un litigio entre E y la Subdelegación del Gobierno en Álava, en relación con la resolución adoptada por ésta en la que se ordena la expulsión de E del territorio del Reino de España, con prohibición de entrada durante diez años, por razones de seguridad pública.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2004/38

3 El artículo 27, apartados 1 y 2, de la Directiva 2004/38 dispone:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente capítulo, los Estados miembros podrán limitar la libertad de circulación y residencia de un ciudadano de la Unión o un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad, por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. Estas razones no podrán alegarse con fines económicos.

2. Las medidas adoptadas por razones de orden público o seguridad pública deberán ajustarse al principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado. La existencia de condenas penales anteriores no constituirá por sí sola una razón para adoptar dichas medidas.

La conducta personal del interesado deberá constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. No podrán argumentarse justificaciones que no tengan relación directa con el caso concreto o que se refieran a razones de prevención general.»

4 El artículo 28, apartado 3, de dicha Directiva está redactado en los siguientes términos:

«No se podrá adoptar una decisión de expulsión contra un ciudadano de la Unión, excepto si la decisión se basa en motivos imperiosos de seguridad pública tal que definidos por los Estados miembros, cuando éste:

a) haya residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores, o

b) sea menor de edad, salvo si la expulsión es necesaria en interés del niño, tal como establece la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989.»

5 El artículo 33 de la misma Directiva establece:

«1. El Estado miembro de acogida sólo podrá emitir una orden de expulsión del territorio como pena o medida accesoria a una pena de privación de libertad, cuando dicha orden cumpla los requisitos de los artículos 27 [...]

2. Cuando una orden de expulsión de las contempladas en el apartado 1 vaya a ejecutarse más de dos años después de haberse dictado, el Estado miembro deberá comprobar la actualidad y realidad de la amenaza para el orden público o la seguridad pública que representa el interesado y examinar cualquier cambio material de circunstancias que pudiera haberse producido desde el momento en que se emitió la orden de expulsión.»

Derecho español

6 El artículo 10 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (BOE n.º 51, de 28 de febrero de 2007, p. 8558; en lo sucesivo, «Real Decreto 240/2007»), dispone en su apartado 1:

«Son titulares del derecho a residir con carácter permanente los ciudadanos de un Estado miembro de la Unión Europea o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y los miembros de la familia que no sean nacionales de uno de dichos Estados, que hayan residido legalmente en España durante un período continuado de cinco años. Este derecho no estará sujeto a las condiciones previstas en el capítulo III del presente real decreto.

[...]»

7 El artículo 15 del Real Decreto 240/2007 establece:

«1. Cuando así lo impongan razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública, se podrá adoptar alguna de las medidas siguientes en relación con los ciudadanos de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, o con los miembros de su familia:

[...]

c) Ordenar la expulsión o devolución del territorio español.

Únicamente podrá adoptarse una decisión de expulsión respecto a ciudadanos de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, o a miembros de su familia, con independencia de su nacionalidad, que hayan adquirido el derecho de residencia permanente en España, si existen motivos graves de orden público o seguridad pública.

Asimismo, antes de adoptarse una decisión en ese sentido, se tendrán en cuenta la duración de la residencia e integración social y cultural del interesado en España, su edad, estado de salud, situación familiar y económica, y la importancia de los vínculos con su país de origen.

[...]

4. En los casos en los que una resolución de expulsión vaya a ejecutarse más de dos años después de haberse dictado, las autoridades competentes deberán comprobar y valorar posibles cambios de circunstancias que pudieran haberse producido desde el momento en el que se adoptó la decisión de expulsión, así como la realidad de la amenaza que el interesado representa para el orden público o la seguridad pública.

5. La adopción de una de las medidas previstas en los apartados anteriores 1 a 4 se atendrá a los siguientes criterios:

a) Habrá de ser adoptada con arreglo a la legislación reguladora del orden público y la seguridad pública y a las disposiciones reglamentarias vigentes en la materia.

b) Podrá ser revocada de oficio o a instancia de parte cuando dejen de subsistir las razones que motivaron su adopción.

c) No podrá ser adoptada con fines económicos.

d) Cuando se adopte por razones de orden público o de seguridad pública, deberán estar fundadas exclusivamente en la conducta personal de quien sea objeto de aquéllas, que, en todo caso, deberá constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, y que será valorada, por el órgano competente para resolver, en base a los informes de las Autoridades policiales, fiscales o judiciales que obren en el expediente. La existencia de condenas penales anteriores no constituirá, por sí sola, razón para adoptar dichas medidas.

[...]»

Litigio principal y cuestión prejudicial

8 E es un nacional italiano. El 14 de abril de 2003 fue registrado como ciudadano de la Unión residente en España.

9 El 13 de noviembre de 2013, la Subdelegación del Gobierno en Álava adoptó, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 15, apartado 1, letra c), del Real Decreto 240/2007, una resolución de expulsión de E del territorio del Reino de España por razones de seguridad pública (en lo sucesivo, «resolución de expulsión»), con prohibición de entrada durante diez años, debido a que E había sido condenado mediante tres sentencias firmes a doce años de prisión por reiterados delitos de abusos sexuales sobre menores, pena que cumplía en un centro penitenciario.

10 E recurrió dicha resolución ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Vitoria-Gasteiz. Mediante sentencia de 12 de septiembre de 2014, dicho órgano jurisdiccional desestimó el recurso, ya que consideró que la resolución de expulsión se hallaba debidamente motivada, habida cuenta, en particular, del informe psicológico establecido por el centro penitenciario y de la situación familiar y económica del interesado en el Estado miembro de acogida.

11 E interpuso un recurso de apelación contra la anterior sentencia ante el tribunal remitente. Esencialmente, alegó que se encontraba encarcelado desde hacía seis años cumpliendo las penas que se le habían impuesto por delitos de abusos sexuales sobre menores. Según él, ese hecho impide considerar que, en el momento en que se adoptó la resolución de expulsión, representara una amenaza real y actual para un interés fundamental de la sociedad.

12 El tribunal remitente estima que la conducta de E es lo suficientemente grave como para ser calificada de «amenaza para la seguridad pública». Sin embargo, duda que E represente una amenaza real y actual, puesto que se halla encarcelado y le queda un largo período de condena por cumplir.

13 Además, el tribunal remitente se pregunta si la resolución de expulsión es compatible con el artículo 27, apartados 1 y 2, de la Directiva 2004/38.

14 En estas circunstancias, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿De conformidad con lo previsto por el artículo 27, apartados 1 y 2, de la Directiva 2004/38, constituye [E], condenado a doce años de prisión por reiterados delitos de abusos sobre menores, una amenaza real y actual para la seguridad pública, teniendo en cuenta que se halla internado en prisión, y que, habiendo cumplido seis años, le restan varios años por cumplir antes de obtener su libertad?»

Sobre la cuestión prejudicial

15 Mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente solicita en esencia que se dilucide si el artículo 27, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que una persona se halle encarcelada en el momento de la adopción de una resolución de expulsión, sin perspectiva de liberación en un futuro próximo, excluye que su conducta constituya, en su caso, una amenaza real y actual para un interés fundamental de la sociedad del Estado miembro de acogida.

16 Con carácter preliminar, debe recordarse que el derecho de residencia en la Unión de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia no es incondicional, sino que puede estar acompañado de las limitaciones y de las condiciones previstas por el Tratado y por las disposiciones adoptadas para su aplicación (véanse, en particular, las sentencias de 10 de julio de 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, apartado 21, y de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, apartado 55).

17 A este respecto, las limitaciones del derecho de residencia se derivan, en particular, del artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38, disposición que permite que los Estados miembros limiten el derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión o de los miembros de sus familias, independientemente de su nacionalidad, por razones, entre otras, de orden público o de seguridad pública (véanse las sentencias de 10 de julio de 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, apartado 22, y de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, apartado 57).

18 Según reiterada jurisprudencia, la reserva de orden público constituye una excepción al derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión o de los miembros de sus familias que debe ser objeto de interpretación estricta y cuyo alcance no puede ser determinado unilateralmente por los Estados miembros (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de diciembre de 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, apartado 18; de 27 de octubre de 1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, apartado 33; de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos y Oliveri, C-482/01 y C-493/01, EU:C:2004:262, apartado 65, y de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, apartado 58).

19 Como resulta del artículo 27, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2004/38, para estar justificadas, las medidas restrictivas del derecho de residencia de un ciudadano de la Unión o de un miembro de su familia, en particular las adoptadas por razones de orden público, deberán ajustarse al principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado (sentencia de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, apartado 59).

20 A este respecto, procede señalar que, conforme al artículo 83 TFUE, apartado 1, la explotación sexual de niños forma parte de los ámbitos delictivos de especial gravedad y dimensión transfronteriza en los que está prevista la actuación del legislador de la Unión. Por lo tanto, los Estados miembros están facultados para considerar que infracciones penales como las mencionadas en el artículo 83 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, constituyen un menoscabo especialmente grave de un interés fundamental de la sociedad, cuyo riesgo de reiteración representa una amenaza directa para la tranquilidad y la seguridad física de la población, y que, por consiguiente, cabe incluir en el concepto de «motivos imperiosos de seguridad pública» que pueden justificar una medida de expulsión en virtud del artículo 28, apartado 3, de la Directiva 2004/38, siempre que la forma de comisión de tales infracciones presente características especialmente graves, extremo éste que incumbe verificar al tribunal remitente basándose en un examen individualizado del asunto del que conoce (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de mayo de 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, apartado 33).

21 Sin embargo, en el supuesto de que el tribunal remitente considere, de conformidad con los valores propios del ordenamiento jurídico del Estado miembro del que forma parte, que infracciones como las cometidas por E representan una amenaza de esa índole, tal apreciación no tiene por qué conducir necesariamente a la expulsión de la persona interesada (véase, por analogía, la sentencia de 22 de mayo de 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, apartado 29).

22 En efecto, del tenor del artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38 resulta que las medidas adoptadas por razones de orden público o seguridad pública deben basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado.

23 Por otra parte, el artículo 27, apartado 2, párrafo segundo, de esta Directiva subordina toda medida de expulsión a que tal conducta constituya una amenaza real y actual para un interés fundamental de la sociedad o del Estado miembro de acogida, apreciación que supone, como regla general, la tendencia del individuo interesado a proseguir esa conducta en el futuro (sentencia de 22 de mayo de 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, apartado 30).

24 Pues bien, no puede considerarse que el hecho de que el interesado se halle encarcelado en el momento de la adopción de una resolución de expulsión, sin perspectiva de liberación antes de varios años, tenga relación con la conducta personal de aquél.

25 Además, cabe señalar que el artículo 33, apartado 1, de la Directiva 2004/38 contempla la posibilidad de que el Estado miembro de acogida emita una orden de expulsión, cuando ésta cumpla los requisitos, en particular, del artículo 27 de esta Directiva, como medida accesoria a una pena de privación de libertad. Por lo tanto, el legislador de la Unión ha previsto expresamente que los Estados miembros puedan adoptar una orden de expulsión contra una persona condenada a una pena privativa de libertad si se acredita que la conducta de ésta constituye una amenaza real y actual para un interés fundamental de la sociedad de dichos Estados miembros.

26 Procede indicar igualmente que el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado sobre cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de la Directiva 2004/38, planteadas en asuntos que tenían por objeto a una persona condenada a una pena de prisión y que requerían que se examinasen los requisitos según los cuales podía considerarse que la conducta de tal persona justificaba la adopción de una medida de expulsión contra ella (véanse las sentencias de 23 de noviembre de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, y de 22 de mayo de 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300).

27 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 27, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que una persona se halle encarcelada en el momento de la adopción de una resolución de expulsión, sin perspectiva de liberación en un futuro próximo, no excluye que su conducta constituya, en su caso, una amenaza real y actual para un interés fundamental de la sociedad del Estado miembro de acogida.

Costas

28 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, hayan presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

El artículo 27, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que una persona se halle encarcelada en el momento de la adopción de una resolución de expulsión, sin perspectiva de liberación en un futuro próximo, no excluye que su conducta constituya, en su caso, una amenaza real y actual para un interés fundamental de la sociedad del Estado miembro de acogida.

Bay Larsen Vilaras Malenovský

Safjan Šváby

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de julio de 2017.

El Secretario

El Presidente de la Sala Tercera

A. Calot Escobar
L. Bay Larsen