Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 12 de septiembre de 2012 [1]

Asunto C-300/11

ZZ
contra
Secretary of State for the Home Department

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Reino Unido)]

«Directiva 2004/38/CE, 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 — Decisión de prohibición de entrada en el territorio de un Estado miembro a un ciudadano de la Unión por razones de seguridad pública — Obligación de comunicar al ciudadano interesado las razones en las que se basa la decisión — Comunicación contraria a la seguridad del Estado — Derecho a la tutela judicial efectiva»

1. La presente petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 30, apartado 2, 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) nº 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. [2]

2. Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre ZZ y el Secretary of State for the Home Department (en lo sucesivo, «Secretary of State») relativo a una decisión de este último por la que se prohibía a ZZ la entrada en el territorio del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte por razones de seguridad pública y se adoptaba contra él una orden de expulsión.

3. Al solicitar al Tribunal de Justicia que determine hasta qué punto un Estado miembro puede negarse a comunicar a un ciudadano de la Unión las razones de seguridad pública que justifican una orden de expulsión adoptada en su contra por dicho Estado, invocando exigencias de seguridad del Estado, el presente asunto plantea el delicado problema del equilibrio que debe alcanzarse entre, por un lado, la necesidad del Estado miembro de proteger los intereses básicos de su seguridad y, por otro, la garantía de los derechos procesales de los que disfrutan los ciudadanos de la Unión.

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35, y en DO 2005, L 197, p. 34.

I. Marco jurídico

A. *Derecho de la Unión*

4. El artículo 27, apartados 1 y 2, de la Directiva 2004/38 establece:

«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.»

5. Según el artículo 28, apartados 2 y 3, de dicha Directiva:

«2. El Estado miembro de acogida no podrá tomar una decisión de expulsión del territorio contra un ciudadano de la Unión Europea o un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad, que haya adquirido un derecho de residencia permanente en su territorio, excepto por motivos graves de orden público o seguridad pública.

3. 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 […]»

6. El artículo 30, apartados 1 y 2, de la citada Directiva establece lo siguiente:

«1. Toda decisión adoptada en virtud del apartado 1 del artículo 27 deberá notificarse al interesado por escrito, en condiciones tales que le permitan entender su contenido e implicaciones.

2. Se comunicarán al interesado, con precisión y por extenso, las razones de orden público, seguridad pública o salud pública en las que se base la decisión que le afecte, a menos que a ello se opongan razones de seguridad del Estado.»

7. En cuanto a las garantías procesales, el artículo 31 de la Directiva 2004/38 dispone:

«1. Cuando se tome una decisión contra él por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, el interesado podrá interponer los recursos judiciales y, en su caso, administrativos del Estado miembro de acogida o solicitar la revisión de la misma.

[…]

3. El procedimiento de recurso permitirá el examen de la legalidad de la decisión, así como de los hechos y circunstancias en que se basa la medida propuesta. Garantizará asimismo que la decisión no sea desproporcionada, en particular, respecto de los requisitos establecidos en el artículo 28.

4. Los Estados miembros podrán rechazar la presencia del interesado en su territorio durante el procedimiento de recurso, pero no podrán prohibirle que presente su defensa en persona en la vista excepto por motivos graves de orden público o seguridad pública o cuando el recurso judicial o administrativo se refiera a una denegación de entrada en el territorio.»

B. *Derecho inglés*

1. Entrada y prohibición de entrada al territorio del Reino Unido

8. El Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [Reglamento sobre inmigración (Espacio Económico Europeo) de 2006; en lo sucesivo, «Reglamento sobre inmigración»] adapta el Derecho nacional a la Directiva 2004/38. A tenor del artículo 11, apartados 1 y 5, del Reglamento sobre inmigración:

«(1) Los nacionales de un Estado del Espacio Económico Europeo (EEE) estarán autorizados a entrar en el territorio del Reino Unido siempre y cuando presenten a su llegada un documento de identidad o un pasaporte en vigor expedido por un Estado del EEE.

[…]

(5) No obstante, el presente artículo se aplicará sin perjuicio de lo establecido en el artículo 19, [apartado] 1 […].»

9. El artículo 19 de dicho Reglamento, titulado «Prohibición de entrada en el territorio del Reino Unido y expulsión», dispone, en su apartado 1, lo siguiente:

«Una persona no estará autorizada para entrar en el territorio del Reino Unido de conformidad con el artículo 11 cuando la prohibición de entrada esté justificada por razones de orden público, seguridad pública o salud pública con arreglo a lo establecido en el artículo 21.»

10. El artículo 25 del citado Reglamento establece:

«(1) A efectos de esta parte:

[…]

por “Comisión” se entenderá la Comisión prevista en la Special Immigration Appeals Commission Act 1997 (Ley reguladora de la Comisión Especial de recursos sobre inmigración de 1997; en lo sucesivo, “Ley reguladora de la SIAC”) […]»

11. El artículo 28 del Reglamento sobre inmigración dispone:

«(1) Siempre que los apartados 2 ó 4 sean aplicables, podrá interponerse un recurso contra una decisión EEE ante la Comisión.

[…]

(4) Este apartado será aplicable cuando el Secretary of State certifique que la decisión EEE se ha adoptado total o parcialmente basándose en informaciones que, en su opinión, no deban hacerse públicas

(a) por motivos de seguridad nacional;

[…]

(8) La Ley [reguladora de la SIAC] será aplicable a los recursos interpuestos ante la Comisión en virtud de este Reglamento así como a los recursos interpuestos en virtud del artículo 2 de la citada Ley, cuando el apartado 2 del citado artículo resulte de aplicación (recurso contra una decisión en materia de inmigración), excepción hecha del inciso i) del citado apartado.»

2. Normas aplicables a los recursos contra decisiones de prohibición de entrada

12. En virtud del artículo 1, apartado 3, de la Ley reguladora de la SIAC, la Comisión debe ser un órgano jurisdiccional ordinario superior.

13. El artículo 5, apartados 1, 3 y 6, de dicha Ley establece:

«(1) El Lord Chancellor podrá adoptar normas

[…]

(3) Las normas previstas en el presente artículo podrán establecer, en particular:

(a) que el procedimiento ante la Comisión pueda desarrollarse sin que se comuniquen al recurrente todos los detalles de las razones de la decisión objeto de recurso,

[…]

(6) Cuando adopte las normas previstas en este artículo, el Lord Chancellor deberá tomar en consideración, en particular:

(a) la necesidad de garantizar que las decisiones objeto de recurso sean debidamente controladas, y

(b) la necesidad de garantizar que no se divulgue información en contra del interés general.»

14. El artículo 6 de la Ley reguladora de la SIAC prevé el nombramiento de letrados especiales. A este respecto, el artículo 6, apartado 1, de dicha Ley establece que el Attorney General podrá nombrar a una persona facultada para actuar ante la High Court of Justice (Reino Unido) «para que represente los intereses del recurrente en cualquier procedimiento que se sustancie ante la [Comisión Especial de Recursos sobre Inmigración (en lo sucesivo, "SIAC")] en el que se excluya la presencia del recurrente y de todos sus representantes legales». El artículo 6, apartado 4, de la Ley antes citada dispone además que dicha persona «no asumirá ninguna responsabilidad frente a la persona cuyos intereses ha de representar».

15. El Special Immigration Appeals Commission (Procedure) Rules 2003 [Reglamento (de procedimiento) de la Comisión Especial de recursos sobre inmigración de 2003; en lo sucesivo, «Reglamento de procedimiento de la SIAC»] dispone, en su artículo 4, apartados 1 y 3, lo siguiente:

«(1) En el desempeño de sus funciones, la Comisión velará por que no se divulgue información en contra de los intereses de la seguridad nacional […]

[...]

(3) Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 1 y 2, la Comisión debe tener el convencimiento de que los elementos de que dispone le permiten pronunciarse adecuadamente sobre el asunto.»

16. El artículo 10 del Reglamento de procedimiento de la SIAC establece lo siguiente:

«(1) Cuando el Secretary of State desee oponerse a un recurso, deberá presentar ante la Comisión:

(a) una declaración en la que consten los elementos de prueba sobre los que basa su oposición al recurso, y

(b) cualquier medio de prueba de descargo del que tenga conocimiento.

(2) Salvo cuando el Secretary of State se oponga a la divulgación de la declaración al recurrente o a su representante, deberá remitirle una copia de dicha declaración en el momento en que la presente ante la Comisión.

(3) Cuando el Secretary of State se oponga a la divulgación al recurrente o a su representante de la declaración presentada con arreglo al apartado 1, serán aplicables los artículos 37 y 38.

[…]»

17. En lo que respecta a las funciones del letrado especial, previsto en el artículo 6 de la Ley reguladora de la SIAC, el artículo 35 del Reglamento de procedimiento de la SIAC establece lo siguiente:

«La tarea del letrado especial consiste en representar los intereses del recurrente:

(a) formulando observaciones ante la Comisión en todas las audiencias de las que estén excluidos el recurrente y sus representantes;

(b) aportando elementos de prueba y participando en la toma de declaración contradictoria de testigos que se desarrolle en dichas audiencias, y

(c) presentando observaciones escritas a la Comisión.»

18. En cuanto a las comunicaciones entre el recurrente y el letrado especial, el artículo 36 del Reglamento de procedimiento de la SIAC dispone:

«(1) El letrado especial podrá comunicarse con el recurrente o su representante en todo momento antes de que el Secretary of State le notifique los elementos a cuya comunicación al recurrente se opone.

(2) Una vez que el Secretary of State haya comunicado al letrado especial los elementos previstos en el apartado 1, éste no podrá ponerse en contacto con nadie sobre ninguna cuestión relacionada con el procedimiento, salvo en los supuestos previstos en el apartado 3 o en el apartado 6, letra b), o bien siguiendo las instrucciones que la Comisión haya cursado en respuesta a una solicitud efectuada al amparo del apartado 4.

(3) El letrado especial podrá entablar comunicaciones sobre el procedimiento, sin necesidad de una instrucción de la Comisión, con

(a) la Comisión;

(b) el Secretary of State o cualquier persona que actúe en su nombre;

(c) el magistrado competente o cualquier persona que actúe en su nombre;

(d) cualquier otra persona, a excepción del recurrente o de su representante, con la que precise comunicarse con fines administrativos para cuestiones no relacionadas con el fondo del procedimiento.

(4) El letrado especial podrá solicitar a la Comisión que curse instrucciones que le autoricen para comunicarse con el recurrente o su representante o con cualquier otra persona.

(5) Cuando el letrado solicite instrucciones con arreglo al apartado 4,

(a) la Comisión notificará la solicitud al Secretary of State; y

(b) en el plazo que la Comisión establezca, el Secretary of State deberá formular ante la Comisión y notificar al letrado especial cualquier objeción a la comunicación propuesta o a la forma en la que se propone que se produzca.

(6) El apartado 2 no impedirá al recurrente ponerse en contacto con el letrado especial después de que el Secretary of State le haya notificado los elementos previstos en el apartado 1, si bien

(a) el recurrente sólo podrá comunicarse con el letrado especial por escrito y a través de un representante legal; y

(b) el letrado especial únicamente podrá responder a la comunicación siguiendo las instrucciones de la Comisión; a falta de instrucciones, podrá remitir no obstante un acuse de recibo al representante legal del recurrente.»

19. El artículo 37 del Reglamento de procedimiento de la SIAC define la expresión «elementos confidenciales» y, a este respecto, establece lo siguiente:

«(1) A efectos del presente artículo, por "elementos confidenciales" se entenderá:

(a) aquellos elementos que el Secretary of State desee invocar en cualquier procedimiento ante la Comisión;

(b) los elementos que socaven sus argumentos o que favorezcan al recurrente; o

(c) los datos que debe presentar en virtud de instrucciones cursadas con arreglo al artículo 10A, apartado 7,

y a cuya divulgación al recurrente o a su representante se oponga.

(2) El Secretary of State no podrá invocar elementos confidenciales a menos que se haya nombrado a un letrado especial para representar los intereses del recurrente.

(3) Cuando el Secretary of State esté obligado a comunicar al recurrente elementos confidenciales en virtud del artículo 10, apartado 2, o del artículo 10A, apartado 8, o cuando desee invocarlos y se hubiera nombrado a un letrado especial, el Secretary of State deberá presentar ante la Comisión y notificar al letrado especial:

(a) una copia de los elementos confidenciales, si aún no lo hubiera hecho;

(b) una declaración en la que exponga el motivo por el que se opone a su divulgación; y

(c) cuando y en la medida en que sea posible hacerlo sin divulgar información en contra del interés general, una descripción de los elementos de una forma que pueda ser notificada al recurrente.

(4) En el mismo momento de su presentación, el Secretary of State deberá dar traslado al recurrente de la descripción presentada con arreglo al apartado 3, letra c).

(4A) Cuando el Secretary of State comunique al letrado especial los elementos confidenciales que hubiera censurado por motivos distintos del secreto profesional,

(a) deberá presentar tales elementos a la Comisión en forma no censurada, explicando los motivos de las modificaciones, y

(b) la Comisión cursará instrucciones al Secretary of State sobre los puntos que pueden ser objeto de censura.

(5) Previa autorización de la Comisión o con el consentimiento del letrado especial, el Secretary of State podrá modificar o completar en todo momento los documentos presentados en virtud de este artículo.»

20. En lo que respecta al examen de las objeciones del Secretary of State, el artículo 38 del Reglamento de procedimiento de la SIAC dispone:

«(1) Cuando el Secretary of State formule objeciones en virtud del artículo 36, apartado 5, letra b), o del artículo 37, la Comisión deberá acoger o desestimar la objeción de que se trata conforme a lo dispuesto en este artículo.

(2) La Comisión celebrará una audiencia para permitir al Secretary of State y al letrado especial que formulen sus observaciones verbales […].

[…]

(5) Las audiencias que se celebren de conformidad con este artículo se desarrollarán sin la presencia del recurrente y de su representante.

(6) La Comisión podrá acoger o desestimar las objeciones del Secretary of State.

(7) La Comisión deberá acoger las objeciones formuladas por el Secretary of State conforme al artículo 37 cuando considere que la divulgación de los elementos de que se trata es contraria al interés general.

(8) Si la Comisión acoge las objeciones formuladas por el Secretary of State en virtud del artículo 37:

(a) analizará si procede ordenar al Secretary of State que notifique al recurrente un resumen de los elementos confidenciales, y

(b) autorizará cualquier resumen de este tipo con objeto de garantizar que no contiene ninguna información u otro elemento cuya divulgación resulte contraria al interés general.

(9) Si la Comisión desestima las objeciones formuladas por el Secretary of State conforme al artículo 37 o le ordena que notifique al recurrente un resumen de los elementos confidenciales,

(a) el Secretary of State no estará obligado a notificar tales elementos o resumen, si bien

(b) si no lo hace, la Comisión podrá, en el marco de una audiencia en la que el Secretary of State y el letrado especial podrán formular observaciones:

(i) si considera que los elementos u otros datos resumidos pueden perjudicar los argumentos del Secretary of State o ser favorables al recurrente, ordenar al Secretary of State que no invoque estos aspectos en sus alegaciones, que haga concesiones o que adopte otras medidas, con arreglo a sus instrucciones; o

(ii) en todos los demás supuestos, ordenar al Secretary of State que no invoque los elementos controvertidos o (en su caso) los demás datos resumidos en el marco del procedimiento.»

21. En cuanto a las audiencias a puerta cerrada, el artículo 43 del Reglamento de procedimiento de la SIAC dispone lo siguiente:

«(1) Cuando la Comisión considere que procede excluir al recurrente y a su representante de una audiencia o de parte de ella para garantizar que no se divulgue información en contra del interés general, deberá:

(a) ordenar que así se haga, y

(b) celebrar a puerta cerrada la audiencia o la parte de ella de la que se excluya al recurrente y a su representante.

[…]»

22. El artículo 47 del Reglamento de procedimiento de la SIAC establece, en relación con la decisión que debe adoptar la comisión, lo siguiente:

«(1) El presente artículo se aplicará siempre que la Comisión se pronuncie sobre cualquier procedimiento.

(2) La Comisión deberá dictar su resolución por escrito y exponer los motivos en los que se basa.

(3) En un plazo razonable, la Comisión deberá notificar a las partes un documento que recoja su resolución y, cuando y en la medida en que sea posible hacerlo sin divulgar información en contra de los intereses generales, los motivos en los que se basa.

(4) Cuando el documento previsto en el apartado 3 no incluya todos los motivos en los que se basa su resolución, la Comisión deberá remitir al Secretary of State y al letrado especial un documento independiente en los que consten tales motivos.

(5) Si la Comisión remite un documento independiente conforme a lo previsto en el apartado 4, el letrado especial podrá solicitarle que modifique ese documento y el previsto en el apartado 3 alegando que el documento independiente contiene elementos cuya divulgación no va en contra del interés general.

(6) El letrado especial deberá dar traslado al Secretary of State de una copia de la solicitud formulada en virtud del apartado 5.

(7) La Comisión brindará al letrado especial y al Secretary of State la posibilidad de formular observaciones y podrá pronunciarse sobre tal solicitud celebrando o no una audiencia.»

II. Litigio principal y cuestión prejudicial

23. ZZ posee simultáneamente la nacionalidad francesa y la argelina. Está casado desde 1990 con una nacional del Reino Unido con la que ha tenido ocho hijos, de edades comprendidas entre los 9 y los 20 años. ZZ residió legalmente en el Reino Unido desde 1990 hasta 2005.

24. El 19 de agosto de 2005, ZZ abandonó el Reino Unido para viajar a Argelia. El 26 de agosto de 2005 se comunicó a ZZ que el Secretary of State había decidido revocar su derecho de residencia permanente y prohibirle la entrada en el territorio del Reino Unido, alegando que su presencia era perjudicial para el interés general. En esa misma notificación se indicaba además que la expulsión de ZZ del Reino Unido estaba justificada por motivos de seguridad nacional.

25. El 18 de septiembre de 2006, ZZ viajó al Reino Unido. El 19 de septiembre de 2006, el Secretary of State le denegó la entrada en el territorio del Reino Unido en virtud del artículo 19, apartado 1, del Reglamento sobre inmigración y le expulsó por motivos de seguridad pública. Ese mismo día, ZZ fue devuelto a Argelia. Reside actualmente en Francia.

26. El 9 de octubre de 2006, ZZ interpuso un recurso contra la decisión de 19 de septiembre de 2006 que fue desestimado por la SIAC el 30 de julio de 2008, basándose en que la decisión de denegación de entrada estaba justificada por motivos imperiosos de seguridad pública. Ante la SIAC, ZZ estuvo representado por un solicitor y un barrister de su elección.

27. De conformidad con el Reglamento de procedimiento de la SIAC, se nombraron dos letrados especiales para representar los intereses de ZZ. Estos letrados mantuvieron reuniones con el recurrente acerca de las «pruebas que podían hacerse públicas».

28. Posteriormente, la restante información en la que se basaba la decisión controvertida, es decir, aquella que se había clasificado como «pruebas confidenciales» fue revelada a los letrados especiales que, a partir de ese momento, tenían prohibido solicitar a ZZ o a sus abogados nuevas instrucciones o facilitarles información sin la autorización de la SIAC. Con sujeción a estas limitaciones, los letrados especiales procedieron a representar los intereses de ZZ ante la SIAC respecto a las «pruebas confidenciales».

29. Para examinar la oposición del Secretary of State a que se divulgaran al recurrente determinadas pruebas, la SIAC celebró una audiencia que se desarrolló a puerta cerrada, en ausencia de ZZ y sus abogados, pero en presencia de sus letrados especiales. En último término, la SIAC determinó en qué grado la revelación a ZZ de las «pruebas confidenciales» invocadas por el Secretary of State sería contraria al interés general.

30. Posteriormente se celebró una audiencia sobre el recurso de ZZ en la que hubo sesiones públicas y sesiones a puerta cerrada. Las sesiones a puerta cerrada tuvieron lugar en ausencia de ZZ y sus abogados, pero con la presencia de sus letrados especiales, que formularon alegaciones en representación de ZZ.

31. La SIAC dictó dos resoluciones, una resolución «pública» y una resolución denominada «confidencial», que sólo se notificó al Secretary of State y a los letrados especiales de ZZ.

32. En su resolución pública, la SIAC observó, entre otras cosas que, «sólo una pequeña parte de las imputaciones contra [ZZ]» le habían sido notificadas, que éstas no versaban «realmente sobre cuestiones esenciales» y que «por razones explicadas únicamente en la resolución confidencial, tenía el convencimiento de que la conducta personal de ZZ representa una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecta a un interés fundamental de la sociedad, en particular su seguridad pública, que prevalece sobre el derecho del recurrente y el de su familia a disfrutar de su vida familiar en el Reino Unido».

33. ZZ interpuso un recurso de apelación contra dicha resolución ante la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Reino Unido), que le concedió autorización para recurrir.

34. La Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Exige el principio de tutela judicial efectiva, enunciado en el artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38 e interpretado a la luz del artículo 346 [TFUE], apartado 1, letra a), […] que un órgano judicial, que deba decidir sobre un recurso contra una decisión que prohíbe la entrada en un Estado miembro a un ciudadano de la Unión Europea por razones de orden público y seguridad pública conforme al capítulo IV de la Directiva 2004/38, garantice que el ciudadano de la [Unión] afectado sea informado de las razones esenciales por las que se le prohíbe la entrada, a pesar del hecho de que las autoridades del Estado miembro y el correspondiente órgano jurisdiccional nacional, una vez consideradas todas las pruebas contra ese ciudadano de la Unión […] en las que se apoyan las autoridades del Estado miembro, concluyan que la divulgación de esas razones esenciales sería contraria a los intereses de la seguridad nacional del Estado?»

III. Análisis

A. *Observaciones preliminares*

35. El análisis de situaciones como las que se plantean en el marco del presente asunto no puede hacer abstracción de la naturaleza peculiar de una actividad delictiva como el terrorismo y de la lucha contra esta lacra.

36. El terrorismo es una actividad delictiva de inspiración totalitaria que niega el principio de la libertad individual y cuya finalidad es hacerse con los poderes político, económico y judicial en una determinada sociedad, con el fin de implantar la ideología en la que se basa.

37. La utilización del terror, como técnica subversiva, constituye el medio privilegiado para lograr el resultado perseguido mediante la desestabilización de las instituciones políticas que se ven incapacitadas para garantizar la seguridad de los ciudadanos, elemento clave del contrato social. Al mismo tiempo, desde esa perspectiva, el clima de terror creado debe llevar al ciudadano a aceptar el dominio con el fin de reencontrar su seguridad, fruto de la resignación nacida del miedo consecuencia del terror empleado.

38. Esta filosofía del terror, pues el terror se convierte en un fin en sí mismo, se aplica mediante el empleo de métodos extraordinariamente violentos y crueles, considerándose que el más violento y cruel, al ser el más impresionante, es el más idóneo para alcanzar el fin buscado. La elección de las víctimas, por ejemplo, los niños, el lugar de perpetración de los atentados, como escuelas, hospitales o iglesias, y el modo de comisión, actos aislados o asesinatos masivos, forman parte de esta estrategia.

39. Dado que el terror eficaz parte de la premisa principal de la imprevisibilidad, el recurso a organizaciones o a agentes «durmientes» es un sistema tradicional en este ámbito. A esa misma lógica obedece la forma del ataque, que debe ser totalmente cambiante para sorprender y aterrorizar más.

40. El efecto devastador de las acciones cometidas obliga a los poderes públicos a poner en práctica todos los medios de prevención imaginables. La prevención se ve particularmente dificultada por las características, no exhaustivas, que acabo de describir, lo que hace indispensable recurrir a los medios más sofisticados que ofrecen las técnicas de investigación más modernas, sin por ello olvidar las más clásicas. La protección de los medios y de las fuentes de información constituye una prioridad absoluta. El resultado debe permitir evaluar un grado de amenaza potencial a la que hay que responder con una medida de prevención adaptada al riesgo detectado.

41. Esta actuación requiere un enfoque de gran flexibilidad, inherente al carácter cambiante de la realidad concreta. En efecto, las condiciones de la amenaza y la lucha contra ella pueden diferir en función del lugar y del tiempo pues tanto la realidad como la intensidad del riesgo pueden fluctuar al ritmo del cambio de las condiciones geopolíticas mundiales.

42. En consecuencia, frente a la multitud de formas de riesgo debe existir una misma multiplicidad de posibles respuestas que deben adoptarse respetando las garantías del Estado de Derecho, pese a que éste está sujeto a la amenaza terrorista.

43. En una sociedad democrática, reconocer las garantías del Estado de Derecho a aquellos que precisamente la combaten es estrictamente indispensable para garantizar la primacía absoluta de los valores de la democracia, pero, no obstante, ello no puede conducir a una especie de suicidio de la propia democracia.

44. En consecuencia, procede «ponderar» caso por caso, en función de la gravedad de la amenaza detectada y del grado de coerción de la medida preventiva adoptada, el grado de restricción que procede aplicar a la norma jurídica con respecto a la gravedad del peligro que supone el terrorismo.

45. Encarcelar a alguien no es comparable con impedirle que se comunique con uno o varios de sus conocidos, o privarle de la utilización de sus recursos financieros no imprescindibles para llevar una vida digna.

46. Por consiguiente, corresponde a la sociedad democrática aplicar, en cada caso, los elementos de dicha ponderación tanto en cuanto al fondo como en cuanto a las normas procesales, lo cual exige un control jurisdiccional interno creíble, pero adaptado a la realidad existente en el caso concreto.

B. *Sobre la cuestión prejudicial*

47. A la luz de los elementos que obran en autos y, en particular, de la resolución de la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), de 19 de abril de 2011,[3] partiré de la premisa de que ZZ está comprendido en el supuesto previsto en el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38, es decir, en la situación de mayor protección contra la expulsión, extremo que, desde luego, deberá confirmar el órgano jurisdiccional nacional. Procede recordar que, en virtud de dicha disposición, un ciudadano de la Unión que haya residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores no podrá ser expulsado de su territorio salvo por motivos imperiosos de seguridad pública.

3 — ZZ v Secretary of State for the Home Department [2011] EWCA Civ 440, apartado 11, disponible en la siguiente dirección de Internet: http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2011/440.html.

48. Como declaró el Tribunal de Justicia en su sentencia de 23 de noviembre de 2010, Tsakouridis [4] y como ha recordado recientemente en su sentencia de 22 de mayo de 2012, p. I., [5] del tenor literal y de la estructura del artículo 28, apartado 3, de la Directiva 2004/38 se desprende que, al someter toda medida de expulsión en los supuestos a los que se refiere dicha disposición a la concurrencia de «motivos imperiosos» de seguridad pública, concepto que es considerablemente más estricto que el de «motivos graves», en el sentido del apartado 2 de tal artículo, el legislador de la Unión ha pretendido claramente circunscribir las medidas fundadas en dicho apartado 3 a «circunstancias excepcionales», como se advierte en el vigesimocuarto considerando de dicha Directiva. [6]

49. El Tribunal de Justicia también ha precisado que el concepto de «motivos imperiosos de seguridad pública» supone no sólo la existencia de un menoscabo de la seguridad pública, sino además que tal menoscabo presente un nivel particularmente elevado de gravedad, como lo refleja el uso de la expresión «motivos imperiosos». [7] Según el Tribunal de Justicia, debe tratase de un menoscabo especialmente grave de un interés fundamental de la sociedad, capaz de representar una amenaza directa para la tranquilidad y la seguridad física de la población. [8]

50. Por otro lado, el Tribunal de Justicia ha declarado que una medida de expulsión debe basarse en un examen individual de cada caso concreto y sólo puede estar justificada por motivos imperiosos de seguridad pública, en el sentido del artículo 28, apartado 3, de la Directiva 2004/38, si, habida cuenta de la excepcional gravedad de la amenaza, tal medida es necesaria para proteger los intereses que pretende garantizar, a condición de que este objetivo no pueda alcanzarse con medidas menos estrictas, teniendo en cuenta la duración de la residencia del ciudadano de la Unión en el Estado miembro de acogida y, en particular, las consecuencias negativas graves que una medida de ese tipo puede generar para los ciudadanos de la Unión que están verdaderamente integrados en el Estado miembro de acogida. [9] En el contexto de este examen, deben tenerse en cuenta los derechos fundamentales, cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia, entre los cuales figura el derecho al respeto de la vida privada y familiar. [10]

51. A diferencia de lo sucedido en los asuntos que dieron lugar a las sentencias Tsakouridis y P. I., antes citadas, el órgano jurisdiccional remitente no pregunta en este caso al Tribunal de Justicia sobre el sentido que ha de darse al concepto de seguridad pública ni le solicita orientación para apreciar la proporcionalidad de la medida adoptada por el Secretary of State. Según la apreciación que la SIAC realizó de dicha medida en primera instancia, las exigencias de seguridad pública pesan más en este caso que el derecho de ZZ a llevar una vida familiar en el Reino Unido. [11]

52. La presente petición de decisión prejudicial versa, en esta ocasión, sobre los derechos procesales que puede invocar un ciudadano de la Unión que se encuentre en la situación de ZZ. En particular, en esta petición de decisión prejudicial se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre si es conforme al Derecho de la Unión que un ciudadano de la Unión pueda ser objeto de una orden de expulsión por motivos de seguridad pública sin que se le hayan comunicado las razones en las que se basa dicha medida, ya sea de forma detallada o resumida, cuando existan exigencias derivadas de la seguridad del Estado que se opongan a ello.

4 — Asunto C-145/09, Rec. p. I-11979.

5 — Asunto C-348/09.

6 — Sentencia, citada en la nota 5, apartado 19 y jurisprudencia citada.

7 — *Ibidem*, apartado 20 y jurisprudencia citada.

8 — *Ibidem*, apartado 28.

9 — Sentencia Tsakouridis, citada en la nota 4, apartado 49.

10 — *Ibidem*, apartado 52.

11 — Véase ZZ v Secretary of State for the Home Department [2008] UKSIAC 63/2007, disponible en la siguiente dirección de Internet: http://www.bailii.org/uk/cases/SIAC/2008/63_2007.html. En el apartado 21, la SIAC establece:

> «For reasons which are given in the open and closed Judgments, read together, we are satisfied that the imperative grounds of public security which we have identified in the closed Judgment outweigh the compelling family circumstances of ZZ's family so as to justify the Secretary of State's decision to exclude him from the United Kingdom.»

53. La disposición crucial de la presente remisión prejudicial, a saber el artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38, tiene su origen en el artículo 6 de la Directiva 64/221/CEE,[12] que establecía que «las razones de orden público, seguridad o salud públicas, en que se base la decisión que le concierne, serán puestas en conocimiento del interesado, a menos que ello sea contrario a la seguridad del Estado». En su sentencia de 28 de octubre de 1975, Rutili,[13] el Tribunal de Justicia ya interpretó dicha disposición en el sentido de que exigía que el Estado de que se trate debía comunicar al interesado «los motivos exactos y completos» de la decisión, a fin de darle la posibilidad de llevar a cabo eficazmente su defensa.[14]

54. El artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38 constituye, ante todo, una manifestación del «respeto del principio de motivación suficiente de los actos administrativos», retomando los términos empleados por el legislador de la Unión en el vigesimoquinto considerando de dicha Directiva.

55. Del tenor literal del artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38 se desprende claramente que la regla general es que se notifiquen al ciudadano de la Unión objeto de una medida que limite su libertad de circulación y residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, los motivos exactos y completos en los que se basa dicha medida. Excepcionalmente, únicamente pueden oponerse a dicha notificación razones de seguridad del Estado.

56. En consecuencia, el propio tenor literal del artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38 refleja la idea según la cual, por excepción, los derechos procesales del ciudadano de la Unión pueden restringirse cuando lo justifiquen razones de seguridad del Estado.

57. La principal dificultad que plantea la presente petición de decisión prejudicial consiste en determinar en qué medida puede efectuarse dicha restricción sin lesionar de forma excesiva los derechos procesales que puede invocar un ciudadano de la Unión.

58. En otras palabras, ¿cuál es el alcance de la posibilidad que ofrece a los Estados miembros el artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38, que consiste en introducir una excepción al principio de la comunicación de los motivos exactos y completos de una medida de expulsión? Más concretamente, ¿puede un Estado miembro invocar razones de seguridad del Estado para oponerse a que los motivos de seguridad pública en los que se basa una medida de expulsión adoptada contra un ciudadano de la Unión sean comunicados a éste, aunque sólo sea de forma resumida limitándose a las alegaciones esenciales?

59. Con el fin de responder al problema planteado, procede señalar que la obligación de motivación está estrechamente vinculada al principio del respeto del derecho de defensa y a la garantía de la tutela judicial efectiva. Así, la obligación de motivar un acto lesivo tiene como finalidad, por una parte, proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si la decisión está bien fundada, y, por otra parte, permitir al órgano jurisdiccional competente el ejercicio de su control.[15]

12 — Directiva 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 56, p. 850, EE 05/01, p. 36).

13 — Asunto 36/75, Rec. p. 1219.

14 — Apartado 39.

15 — Véase, en particular, la sentencia de 29 de junio de 2010, E y F (C-550/09, Rec. p. I-6213), apartado 54.

60. El derecho de defensa figura entre los derechos fundamentales que forman parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia.[16] Exige, por una parte, que se comuniquen al afectado los cargos que se le imputan para fundamentar el acto que le es lesivo. Por otra parte, se le debe ofrecer la posibilidad de dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre esos cargos.[17]

61. El principio de tutela judicial efectiva constituye un principio general del Derecho de la Unión que deriva de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y que ha sido consagrado en los artículos 6 a 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»),[18] y en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). Así, a tenor de dicho artículo, párrafos primero y segundo:

«Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar.»

62. Según la explicación relativa al artículo 47 de la Carta,[19] su primer párrafo se basa en el artículo 13 del CEDH. En cuanto al párrafo segundo del artículo 47 de la Carta, se corresponde con el nivel de garantías que establece el artículo 6, apartado 1, del CEDH, aunque su ámbito de aplicación se extiende más allá de los litigios relativos a derechos y obligaciones de carácter civil.

63. El órgano jurisdiccional remitente pregunta fundamentalmente al Tribunal de Justicia sobre el principio de la tutela judicial efectiva, puesto que fue precisamente en el procedimiento judicial sustanciado ante la SIAC en el que dicho órgano jurisdiccional confirmó la solicitud del Secretary of State de no comunicar a ZZ los datos confidenciales en los que se basaba la decisión de no permitir su entrada en el territorio del Reino Unido y de expulsarle. En consecuencia, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si es conforme al principio de tutela judicial efectiva que, en el marco de un recurso judicial en el que debe apreciarse la legalidad de una orden de expulsión adoptada contra un ciudadano de la Unión, tanto la autoridad nacional competente como el órgano jurisdiccional nacional se nieguen a comunicar a dicho ciudadano el contenido esencial de los motivos que justifican la adopción de dicha medida, basándose en el artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38, a la luz del artículo 346 TFUE, apartado 1, letra a).

64. El artículo 47 de la Carta es aplicable efectivamente en el presente asunto y debe orientar la interpretación del Tribunal de Justicia, dado que mediante la decisión adoptada por el Secretary of State por la que se deniega a ZZ la entrada al territorio del Reino Unido y se le expulsa de él se aplica la Directiva 2004/38 y, en particular, suponiendo que ZZ está incluido en el supuesto de mayor protección contra la expulsión previsto en el artículo 28, apartado 3, letra a), de dicha Directiva.

16 — Véase, en particular, la sentencia de 25 de octubre de 2011, Solvay/Comisión (C-110/10 P, Rec. p. I-10439), apartado 47 y jurisprudencia citada.

17 — Véase, en particular, la sentencia del Tribunal General de 21 de marzo de 2012, Fulmen y Mahmoudian/Consejo (T-439/10 y T-440/10), apartado 72.

18 — Véase, en particular, la sentencia de 22 de diciembre de 2010, DEB (C-279/09, Rec. p. I-13849), apartado 29.

19 — Véanse las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17)

65. Como establece el artículo 52, apartado 1, de la Carta, pueden introducirse limitaciones a los derechos y libertades que reconoce, siempre que tales limitaciones estén establecidas por la ley, respeten el contenido esencial de tales derechos y libertades y, respetando el principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión Europea o a la necesidad de los derechos y libertades de los demás.

66. El objetivo de interés general a que se hace referencia en el artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38 consiste en proteger la seguridad del Estado. Dicho objetivo puede ponerse en relación con el artículo 4 TUE, apartado 2, que dispone lo siguiente:

«[La Unión] respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.»

67. En relación con dicha disposición, el artículo 346 TFUE, apartado 1, letra a), establece que «ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad».

68. El artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38 constituye una manifestación, en materia de libre circulación y derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión, de lo que, con alcance general, establece el artículo 346 TFUE, apartado 1, letra a). En consecuencia, la comprensión de dicha norma resulta determinante en el marco del presente asunto.

69. A este respecto, las sentencias de 15 de diciembre de 2009, Comisión/Finlandia, Comisión/Suecia, Comisión/Alemania, Comisión/Italia, Comisión/Grecia, Comisión/Dinamarca y Comisión/Italia,[20] aportan ciertas indicaciones. En los asuntos en que recayeron dichas sentencias, la Comisión Europea criticaba a tales Estados miembros haber invocado indebidamente el artículo 346 TFUE para no abonar los derechos de aduana correspondientes a importaciones de material militar o bienes de doble uso civil y militar. Entre los medios de defensa invocados por los citados Estados miembros, la República de Finlandia alegó en particular que no había podido respetar el procedimiento aduanero comunitario para la importación del material de defensa en cuestión sin arriesgarse a que ciertos datos esenciales para su seguridad llegaran a conocimiento de terceros.[21]

70. En tales sentencias, el Tribunal de Justicia recordó en primer lugar que, según reiterada jurisprudencia, si bien corresponde a los Estados miembros establecer las medidas adecuadas para garantizar su seguridad interior y exterior, no por ello cabe deducir que tales medidas se sustraen totalmente a la aplicación del Derecho comunitario.[22] A continuación, precisó que las excepciones previstas en el artículo 346 TFUE deben interpretarse de forma estricta. Señaló que aunque dicho artículo haga referencia a las medidas que un Estado miembro puede estimar necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad o de los datos cuya divulgación considere contraria a dichos intereses, no cabe interpretarlo, no obstante, como si atribuyera a los Estados miembros la facultad de establecer excepciones a las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea mediante la mera invocación de dichos intereses.[23] Por consiguiente, corresponde al Estado miembro que pretende acogerse a lo dispuesto en el artículo 346 TFUE demostrar la necesidad de recurrir a la excepción prevista en dicho artículo con objeto de proteger los intereses esenciales de su seguridad.

20 — Respectivamente, C-284/05, Rec. p. I-11705; C-294/05, Rec. p. I-11777; C-372/05, Rec. p. I-11801; C-387/05, Rec. p. I-11831; C-409/05, Rec. p. I-11859; C-461/05, Rec. p. I-11887, y C-239/06, Rec. p. I-11913.

21 — Sentencia Comisión/Finlandia, antes citada, apartado 36. Véanse asimismo en el mismo sentido, las sentencias antes citadas Comisión/Alemania, apartados 58 y 59; Comisión/Grecia, apartados 44 y 45, y Comisión/Dinamarca, apartados 42 y 43.

22 — Véase, entre dichas sentencias, la sentencia Comisión/Finlandia, apartado 45.

23 — *Ibidem*, apartado 47.

71. En el contexto de los asuntos que dieron lugar a dichas sentencias, el Tribunal de Justicia consideró que los Estados miembros deben poner a disposición de la Comisión los documentos necesarios para comprobar la regularidad de la transferencia de los recursos propios de la Unión. Sin embargo, el Tribunal de Justicia precisó que tal obligación no obsta para que los Estados miembros puedan, casuística y excepcionalmente, transmitir una información limitada a ciertas partes de un documento o denegarla en su totalidad al amparo del artículo 346 TFUE. [24]

72. Del razonamiento desarrollado por el Tribunal de Justicia en dichas sentencias extraigo diversas enseñanzas útiles para abordar el presente asunto.

73. En primer lugar, está claro que el hecho de que un Estado miembro invoque razones de seguridad del Estado no tiene como consecuencia excluir la aplicación del Derecho de la Unión y, en particular, los derechos fundamentales protegidos por la Carta. Tampoco basta para justificar, por sí solo, que no se notifiquen al ciudadano de la Unión los motivos exactos y completos de una medida de expulsión o de denegación de entrada adoptada por un Estado miembro en su contra.

74. Cuando un Estado miembro desea invocar razones de seguridad del Estado para oponerse a que los motivos de seguridad pública que justifican la expulsión de un ciudadano de la Unión le sean notificados, debe demostrar, ante el órgano jurisdiccional nacional que conoce del recurso contra dicha medida de expulsión, la necesidad de recurrir a la excepción prevista en el artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38. En consecuencia, dicho Estado debe demostrar que intereses legítimos de seguridad en cuanto a la naturaleza y la fuente de la información que se ha tomado en consideración para adoptar la decisión de que se trata, abogan a favor de limitar o impedir la comunicación de tales motivos. A falta de prueba en este sentido, el órgano jurisdiccional nacional deberá hacer prevalecer en cualquier caso el principio de notificación de los motivos exactos y completos que justifican la expulsión de un ciudadano de la Unión.

75. Para apreciar si está bien fundada la decisión adoptada por la autoridad competente de no divulgar los motivos exactos y completos de una orden de expulsión, el órgano jurisdiccional nacional debe tener en cuenta que la excepción prevista en el artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38 ha de interpretarse de forma estricta.

76. Por otra parte, con arreglo al principio de proporcionalidad, la comunicación de los motivos básicos que respalden la apreciación del riesgo que el ciudadano de la Unión constituye para la seguridad pública deberá prevalecer siempre sobre la falta de comunicación de tales motivos, siempre que la realización de un resumen de los motivos sea compatible con la necesidad de proteger la seguridad del Estado. En consecuencia, la completa falta de comunicación de las razones de seguridad pública sólo puede efectuarse en casos excepcionales.

77. En resumen, conforme a la norma según la cual el respeto de la obligación de motivar los actos lesivos debe apreciarse en particular a la luz del contexto en el que se dictó dicho acto, [25] la comunicación al ciudadano de la Unión de los motivos de seguridad pública que justifican su expulsión puede matizarse en función de exigencias vinculadas a la seguridad del Estado. Esta matización debe realizarse conforme a una escala que se extiende desde la comunicación de los motivos exactos y completos hasta la falta de comunicación de los motivos cuando la seguridad del Estado lo exija, e incluye una posibilidad intermedia consistente en la notificación de un resumen de los motivos.

24 — *Ibidem*, apartado 53.

25 — Véase, en particular, la sentencia de 28 de julio de 2011, Agrana Zucker (C-309/10, Rec. p. I-7333), apartado 35.

78. En mi opinión, es imprescindible mantener la posibilidad de la falta completa de comunicación de las razones de seguridad pública que han fundamentado una resolución de expulsión de un ciudadano de la Unión en el supuesto de que la mera divulgación de las imputaciones básicas en su contra pueda perjudicar la seguridad del Estado y, en particular, los intereses legítimos de seguridad de los Estados miembros en cuanto a la naturaleza y la fuente de la información tomada en consideración para adoptar la decisión de que se trata.

79. Aunque esta posibilidad está limitada a supuestos excepcionales, debe mantenerse en el marco de la interpretación del artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38, so pena de privar al artículo 346 TFUE, apartado 1, letra a), de gran parte de su efecto útil.

80. Asimismo procede señalar que aunque los Estados miembros no deben limitar de forma abusiva el ejercicio del derecho a circular libremente de los ciudadanos de la Unión, tampoco puede ser por el contrario que las limitaciones que pesan sobre tales Estados en materia de respeto del derecho de defensa y de tutela judicial efectiva sean tales que desincentiven la adopción por los citados Estados de medidas adecuadas para garantizar la seguridad pública. A este respecto procede tener en cuenta que, como establece el artículo 3 TUE, apartado 2, la Unión tiene por finalidad ofrecer a sus ciudadanos un espacio en el que esté garantizada la libre circulación de personas y garantizar un espacio de seguridad en el que se asegure la prevención y lucha contra la delincuencia. En consecuencia, no cabe sostener, como algunas partes han hecho en este procedimiento, que cuando un Estado miembro considera que la comunicación del fondo de los motivos es contraria a la seguridad del Estado, no puede optar más que por una de las siguientes alternativas, a saber, o bien proceder a la expulsión comunicando las razones de seguridad pública que la justifican, o bien renunciar pura y simplemente a la expulsión de la persona interesada. En otras palabras, no admito que exista una obligación general y sistemática de comunicación de los motivos que, en determinados supuestos, pueda llevar a los Estados miembros a renunciar a las medidas que, con el debido control jurisdiccional, son necesarias para proteger la seguridad pública.

81. A la vista de los elementos anteriores considero que el artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38, leído a la luz del artículo 47 de la Carta y del artículo 346 TFUE, apartado 1, letra a), debe interpretarse en el sentido de que, en supuestos excepcionales debidamente justificados por la necesidad de garantizar la seguridad del Estado y bajo el control del órgano jurisdiccional nacional, permite a un Estado miembro oponerse a que las razones de seguridad pública de una medida de expulsión de un ciudadano de la Unión se pongan en su conocimiento, bien de forma detallada o bien en forma de resumen.

82. Sin embargo, esta respuesta no es suficiente para alcanzar un equilibrio equitativo entre los intereses derivados, por un lado, de la seguridad del Estado y, por otro, de los derechos procesales de los ciudadanos de la Unión.

83. En efecto, para que resulte conforme con el artículo 47 de la Carta, el perjuicio que para el derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva supone la aplicación de la excepción derivada del artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38 debe compensarse con mecanismos procesales adecuados que permitan garantizar un nivel satisfactorio de equidad en el procedimiento. Únicamente cumpliendo este requisito el perjuicio a los derechos procesales del ciudadano de la Unión podrá considerarse proporcionado al objetivo del Estado miembro de proteger los intereses esenciales de su seguridad.

84. Dado que la Directiva 2004/38 no prevé tales mecanismos, corresponde a los Estados miembros establecerlos en virtud del principio de autonomía procesal.

85. En definitiva, por tanto, a la luz del contexto procesal en el que el Estado miembro invoca la excepción prevista en el artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38, habrá que decidir en cada caso si se garantiza un equilibrio equitativo entre el derecho del ciudadano de la Unión a la tutela judicial efectiva y las exigencias de seguridad del Estado.

86. Así, como ha declarado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, procede comprobar si el procedimiento nacional controvertido comprende «técnicas que permitan conciliar, por un lado, los intereses legítimos de seguridad en cuanto a la naturaleza y la fuente de la información y, por otro, la necesidad de reconocer suficientemente al justiciable los beneficios de las normas procesales». [26]

87. El sistema establecido por el Reino Unido se basa en el control judicial por parte de la SIAC, sobre la forma y sobre el fondo, de las medidas de expulsión o de denegación de entrada. Cuando el Secretary of State alega que ciertos elementos son confidenciales, la SIAC puede apreciar la necesidad de no divulgar ciertos datos. A estos efectos, dispone de todos los elementos fácticos y probatorios en los que el Secretary of State ha basado su opinión. Si tras analizar estos elementos, se confirma la necesidad de no revelar los datos, el asunto da lugar no sólo a una sentencia pública sino también a una sentencia confidencial cuyo contenido no se revela ni al recurrente ni a su representante.

88. Además de la existencia de control judicial sobre el fundamento de la orden de expulsión así como sobre la necesidad de mantener confidenciales ciertos datos, el acervo procesal se completa con el nombramiento de un «letrado especial» para ciertos asuntos que afectan a la seguridad nacional. Así pues, cuando por motivos de seguridad nacional, resulta preciso que el órgano jurisdiccional actúe a puerta cerrada sin la presencia de la persona interesada y de su representante, el letrado especial designado tiene la función de representar en el procedimiento los intereses de la persona afectada. Desde este punto de vista, su tarea consiste en intentar lograr la máxima divulgación de las pruebas de cargo y evaluar la pertinencia de los datos que permanezcan confidenciales.

89. En mi opinión, el sistema establecido en estos términos por el Reino Unido en el marco de su autonomía procesal se atiene a las exigencias establecidas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su jurisprudencia en materia de las garantías procesales que deben respetarse en caso de expulsión o denegación de entrada a los extranjeros. Tales garantías procesales se derivan, según los casos, de los artículos 8 y 13 del CEDH [27] y del artículo 1 del Protocolo nº 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Estrasburgo el 22 de noviembre de 1984 (en lo sucesivo, «Protocolo nº 7»). [28]

90. Según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuando una orden de expulsión pueda vulnerar el derecho de un extranjero al respeto de su vida familiar, el artículo 13 del CEDH, en relación con su artículo 8, obliga a los Estados ofrecer a la persona interesada la posibilidad de impugnar eficazmente dicha medida y de que todos sus aspectos pertinentes sean examinados con las suficientes garantías procesales y en profundidad por un órgano que ofrezca suficientes garantías de independencia e imparcialidad. [29]

91. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera que, cuando se ha ordenado la expulsión por razones de seguridad nacional, cabe que algunas restricciones procesales resulten necesarias para garantizar que no se divulgue ninguna información en perjuicio de la seguridad nacional, y el órgano jurisdiccional independiente que conoce de un recurso contra una orden de expulsión puede verse

26 — Véase TEDH, sentencia Chahal c. Reino Unido, de 15 de noviembre de 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, § 131. Véase, asimismo, en lo que respecta a las medidas comunitarias de congelación de fondos, la sentencia de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, Rec. p. I-6351), apartado 344.

27 — Véanse, en particular, TEDH, sentencias Al-Nashif c. Bulgaria, de 20 de junio de 2002; Raza c. Bulgaria, de 11 de febrero de 2010; Kaushal y otros c. Bulgaria, de 2 de septiembre de 2010, y Liu c. Rusia, de 26 de julio de 2011.

28 — Véanse, en particular, TEDH, sentencias Kaya c. Rumanía, de 12 de octubre de 2006; C.G. y otros c. Bulgaria, de 24 de abril de 2008, y Geleri c. Rumania, de 15 de febrero de 2011. Aunque el Protocolo nº 7 no es aplicable al Reino Unido, considero útil, en aras de la exhaustividad, mencionar la jurisprudencia relativa a él.

29 — Véanse, en particular, TEDH, sentencias antes citadas Al-Nashif c. Bulgaria, § 133; C.G. y otros c. Bulgaria, § 56; Kaushal y otros c. Bulgaria, § 35, y Liu c. Rusia, § 99.

obligado a conceder en esta materia un amplio margen de apreciación a las autoridades nacionales competentes. Sin embargo, según dicho Tribunal, estas limitaciones no pueden justificar en ningún caso la exclusión de toda vía de recurso cuando la autoridad nacional invoque el concepto de «seguridad nacional». [30]

92. El criterio al amparo del cual el Tribunal Europeo de Derechos Humanos examina en concreto la compatibilidad de las órdenes de expulsión con el artículo 13 del CEDH comprende, en primer lugar, la exigencia según la cual, aun en el caso de que se invoque la vulneración de la seguridad nacional, la garantía de un recurso judicial efectivo requiere, como mínimo, que el órgano jurisdiccional de apelación independiente sea informado de los motivos en los que se ha basado la decisión controvertida, aunque no sean públicos. Dicho órgano jurisdiccional debe ser competente para rechazar la afirmación de la autoridad nacional competente en el sentido de que existe una amenaza para la seguridad nacional cuando la considere arbitraria o abusiva. Además, debe existir algún tipo de procedimiento contradictorio garantizado, cuando fuera necesario, por un representante especial que tenga atribuida una habilitación de seguridad. Por otra parte, el órgano jurisdiccional independiente debe apreciar si la medida controvertida vulnera el derecho al respeto de la vida familiar del interesado y, en caso afirmativo, si se ha alcanzado un equilibrio justo entre el interés general y los derechos de la persona. [31]

93. Procede señalar que, desde el punto de vista del artículo 8 del CEDH aisladamente considerado, las garantías procesales que exige el Tribunal Europeo de Derechos Humanos son, en esencia, idénticas. [32]

94. Por último, en cuanto al artículo 1, del Protocolo nº 7, ha de observarse que no introduce garantías sustancialmente distintas de las que se desprenden de los artículos 8 y 13 del CEDH, aunque la vulneración de los artículos 8 ó 13 parece llevar aparejada de forma automática la infracción del artículo 1 del Protocolo nº 7. [33]

95. En los asuntos a que acabo de citar, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos debía declarar la inexistencia o el carácter puramente formal del control jurisdiccional realizado por los órganos jurisdiccionales nacionales, o bien que dichos órganos carecían de elementos suficientes para comprobar que la alegación de que el recurrente presentaba un riesgo para la seguridad nacional estaba fundada, [34] o bien que se consideraban incompetentes para efectuar dicho control. [35]

96. Así, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos exige, ante todo, que las medidas de expulsión estén sujetas a un control jurisdiccional independiente y riguroso. Por otra parte, dicho control debe efectuarse en el marco de un procedimiento que garantice, de un modo u otro, el respeto del principio de contradicción. A este respecto, dicho Tribunal hace referencia a la solución de nombrar a un representante especial que tenga atribuida una habilitación de seguridad.

97. No considero que la circunstancia, puesta de manifiesto también por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en algunos asuntos, de que no se hubiese comunicado a los recurrentes los hechos que se les imputaban [36] sea determinante a efectos de determinar si éstos disfrutaron de suficientes garantías frente a la arbitrariedad. En efecto, en tales asuntos, la comprobación de una

30 — Véanse, en particular, TEDH, sentencias antes citadas Al-Nashif c. Bulgaria, § 136 y 137; C.G. y otros c. Bulgaria, § 57, y Kaushal y otros c. Bulgaria, § 36.

31 — Véanse, en particular, TEDH, sentencias antes citadas Al-Nashif c. Bulgaria, § 137; C.G. y otros c. Bulgaria, § 57; Kaushal y otros c. Bulgaria, § 36, y Liu c. Rusia, § 99.

32 — Véanse, en particular, TEDH, sentencias antes citadas Al-Nashif c. Bulgaria, § 123 y 124; C.G. y otros c. Bulgaria, § 40; Kaushal y otros c. Bulgaria, § 29, y Liu c. Rusia, § 87 y 88.

33 — Véase la jurisprudencia citada en la nota 28.

34 — Véase, en particular, TEDH, sentencia C.G. y otros c. Bulgaria, antes citada, § 47.

35 — Véanse, a este respecto, TEDH, sentencias antes citadas Raza c. Bulgaria, § 54, y Liu c. Rusia, § 89 y 91.

36 — Véanse, en particular, TEDH, sentencias antes citadas C.G. y otros c. Bulgaria, § 46 y 60, y Liu c. Rusia, § 90.

violación de los artículos 8 y 13 del CEDH se desprende, en mi opinión, de que esta falta de comunicación a los recurrentes de los hechos que se les reprochaban no se había compensado ni mediante un control judicial independiente y riguroso de la realidad de la amenaza a la seguridad nacional, ni mediante la incoación de un procedimiento realmente contradictorio.

98. A la luz del criterio definido en tales términos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre las garantías procesales aplicables a las medidas de expulsión y de denegación de entrada, considero que el sistema procesal establecido por el Reino Unido permite garantizar en esta materia un equilibrio equitativo entre los intereses relacionados con los derechos procesales del ciudadano de la Unión, por un lado, y la seguridad del Estado, por otro.

99. Como ha declarado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con ciertos asuntos iniciados contra el Reino Unido, la SIAC es un órgano jurisdiccional completamente independiente, que es informado de forma exhaustiva sobre los hechos que se imputan a la persona contra la que se ha adoptado la orden de expulsión y que está plenamente facultado para anular dicha orden cuando la amenaza para la seguridad nacional que represente dicha persona no quede debidamente acreditada. A tales efectos, examina todos los medios de prueba pertinentes, tanto secretos como no confidenciales, y vela por que no se oculte inútilmente información al recurrente.[37] Asimismo, dicho Tribunal ha considerado que la facultad que tienen atribuidos los letrados especiales de tomar declaración a los testigos de cargo sobre la necesidad de la confidencialidad y de solicitar a los magistrados la comunicación de información complementaria puede suponer una garantía adicional[38] y contribuye a minorar el eventual riesgo de que la SIAC incurra en error basándose en pruebas secretas.[39]

100. A la luz de todos los elementos anteriores y habida cuenta del margen de apreciación que procede reconocer a los Estados miembros para definir las garantías procesales adecuadas con objeto de garantizar el equilibrio entre los distintos intereses en juego, considero que las normas de procedimiento establecidas por el Reino Unido ofrecen al órgano jurisdiccional nacional las herramientas necesarias para garantizar un adecuado nivel de equidad en el procedimiento.

101. A este respecto, procede precisar que, dado que el principio general sigue siendo comunicar los motivos exactos y completos en los que se basan las decisiones de denegación de entrada o de expulsión de ciudadanos de la Unión, el órgano jurisdiccional nacional está obligado, en virtud del principio de proporcionalidad, a hacer uso de todos los instrumentos procesales a su alcance para adaptar el nivel de comunicación de las razones de seguridad pública a las exigencias derivadas de la seguridad del Estado.

102. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que interprete el artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38, a la luz del artículo 47 de la Carta y del artículo 346 TFUE, apartado 1, letra a), en el sentido de que, en supuestos excepcionales debidamente justificados por la necesidad de garantizar la seguridad del Estado y bajo el control de un órgano jurisdiccional nacional, permite a un Estado miembro oponerse a que las razones de seguridad pública en las que se ha basado una orden de expulsión de un ciudadano de la Unión le sean comunicadas, bien de forma detallada bien en forma de resumen, siempre que el Derecho procesal nacional incluya técnicas que permitan conciliar, por un lado, los intereses legítimos de seguridad en cuanto a la naturaleza y la fuente de la información tomada en consideración para adoptar la medida de que se trata y, por otro, la necesidad de reconocer suficientemente al justiciable los beneficios de las normas procesales. Corresponderá al órgano jurisdiccional hacer uso de todos los instrumentos procesales a su alcance para adaptar, en virtud del principio de proporcionalidad, el nivel de comunicación de las razones de seguridad pública a las exigencias derivadas de la seguridad del Estado.

37 — Véanse, en este sentido, TEDH, las sentencias A. y otros c. Reino Unido, de 19 de febrero de 2009, § 219, y Othman (Abu Qatada) c. Reino Unido, de 17 de enero de 2012, § 220.

38 — Véase TEDH, sentencia A. y otros c. Reino Unido, antes citada, § 219.

39 — Véase TEDH, sentencia Othman (Abu Qatada) c. Reino Unido, antes citada, § 223.

103. En contra de lo que sostienen ZZ, la Comisión y la Autoridad de Vigilancia AELC, no creo que la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, A. y otros c. Reino Unido, antes citada, tenga por efecto modificar el criterio descrito en lo que respecta a las decisiones de denegación de entrada y de expulsión de ciudadanos de la Unión adoptadas por razones de seguridad pública. Más concretamente, no creo que esta sentencia exija aplicar en este ámbito un principio conforme al cual tales personas deberían tener conocimiento, como mínimo y sin excepción alguna, de las razones esenciales de seguridad pública que se invocan contra ellas, aunque ello vaya en contra de exigencias relacionadas con la seguridad del Estado.

104. Considero importante aclarar en primer lugar que la citada sentencia tiene la particularidad de establecer los requisitos necesarios para cumplir el artículo 5, apartado 4, del CEDH en materia de detención de extranjeros sospechosos de terrorismo. En ese asunto se examinaba la legislación del Reino Unido que permitía que dichas personas estuvieran detenidas, sin un proceso y por plazo indefinido, a la espera de ser expulsadas.

105. El artículo 5, apartado 4, del CEDH constituye una *lex specialis* con respecto a los requisitos más generales establecidos en el artículo 13 de dicha norma. [40] En el marco de la aplicación del artículo 5, apartado 4, del CEDH, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido que la utilización de información confidencial puede ser indispensable cuando está en juego la seguridad nacional aunque ha precisado que ello no supone que las autoridades nacionales puedan sustraerse al control de los órganos jurisdiccionales internos alegando que el asunto de que se trata afecta a la seguridad nacional y al terrorismo. [41]

106. En su sentencia, A. y otros c. Reino Unido, antes citada, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos partió de la apreciación de que «habida cuenta de las circunstancias del asunto y de las consecuencias dramáticas que la larga privación de libertad de los recurrentes –que, en ese momento, parecía poder ser de duración indefinida– puede tener sobre sus derechos fundamentales, el artículo 5, [apartado] 4, [del CEDH] debe entrañar la aplicación de garantías sustancialmente idénticas a las que consagra la parte penal del artículo 6, [apartado] 1, [de dicho Convenio]». [42]

107. En lo que respecta, concretamente, a las condiciones que deben respetarse en los procedimientos penales, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se desprende que «el derecho a un proceso penal justo garantizado por el artículo 6 [del CEDH] incluye el derecho a que se comuniquen todas las pruebas pertinentes que obren en poder de las autoridades de instrucción, tanto de cargo como de descargo». [43] Sin embargo, dicho Tribunal considera que «no obstante puede ser necesario, en aras del interés público, ocultar ciertas pruebas a la defensa». [44] A este respecto, ha señalado que el derecho a que se divulguen las pruebas pertinentes no es absoluto [45] y que «el derecho a un procedimiento plenamente contradictorio puede verse restringido en la medida en que resulte estrictamente necesario para proteger un interés público importante como la seguridad nacional, la necesidad de mantener secretos ciertos métodos policiales de investigación de infracciones o la protección de los derechos fundamentales de un tercero». [46] No obstante, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que «si se quiere garantizar un proceso justo al acusado, todas las dificultades causadas a la defensa a raíz de una limitación de sus derechos deben quedar suficientemente compensadas por el procedimiento sustanciado ante las autoridades

40 — Véanse, en particular, TEDH, sentencias antes citadas, Chahal c. Reino Unido, § 126, y A. y otros c. Reino Unido, § 202.

41 — Véase TEDH, sentencia Chahal c. Reino Unido, antes citada, § 131.

42 — Véase TEDH, sentencia A. y otros c. Reino Unido, antes citada, § 217.

43 — *Ibidem*, § 206.

44 — *Ibidem.*

45 — Véanse, en particular, TEDH, sentencias Jasper c. Reino Unido, de 16 de febrero de 2000, § 52, y Kennedy c. Reino Unido, de 18 de mayo de 2010, § 187 y jurisprudencia citada.

46 — Véase, en particular, TEDH, sentencia A. y otros c. Reino Unido, antes citada, § 205 y jurisprudencia citada.

jurisdiccionales».[47] A continuación examina si el procedimiento de que se trata, en su conjunto, es equitativo[48] o «hasta qué punto las medidas de compensación existentes pueden subsanar la falta parcial de contradicción de que adolece el procedimiento».[49] Por último, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostiene que las condenas no pueden basarse sólo o de forma determinante sobre los elementos de prueba confidenciales cuyo contenido no ha sido puesto en conocimiento del acusado o de su representante en ninguna fase del procedimiento.[50]

108. Aplicando en el marco del artículo 5, apartado 4, del CEDH garantías sustancialmente idénticas a las que consagra la parte penal del artículo 6, apartado 1, de dicho Convenio, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró, en su sentencia A. y otros c. Reino Unido, antes citada, que «es básico que se comunique a cada recurrente la máxima información posible sobre las imputaciones y las pruebas de cargo contra él sin comprometer la seguridad nacional o la de terceros».[51] Según dicho Tribunal, «si no se comunica íntegramente la información de que se trata, para cumplir el artículo 5, apartado 4, [del CEDH] es imperativo que las desventajas derivadas de esa restricción estén compensadas de forma que cada uno de los interesados conserve la posibilidad de oponerse útilmente a las imputaciones de las que se le acusa».[52]

109. Al examinar el procedimiento previsto en la Ley reguladora de la SIAC a la luz de estas exigencias, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró, subrayando que «la SIAC era el órgano mejor preparado para velar por que no se ocultase inútilmente ninguna información a los detenidos»[53] y el «importante papel»[54] de los letrados especiales, que éstos «únicamente podían desempeñar eficazmente su labor si los detenidos habían recibido suficiente información sobre las imputaciones de las que se les acusaba y podían cursarles instrucciones útiles».[55] Asimismo estimó que «en el supuesto de que los elementos no confidenciales consistieran exclusivamente en manifestaciones generales y cuando la SIAC se hubiera basado en exclusiva o de forma determinante en pruebas confidenciales para aprobar la emisión de un certificado o mantener detenidos a los recurrentes, no se cumplirían las exigencias previstas en el artículo 5, [apartado] 4, [del CEDH]».[56]

110. Sin duda, si se examina el procedimiento principal a la luz de las exigencias de tal modo establecidas en el CEDH en su artículo 5, apartado 4, es difícil concluir que el procedimiento sea equitativo. En efecto, resulta acreditado que ZZ ha recibido muy poca información sobre las imputaciones de las que se le acusa y que los motivos básicos que justifican la orden de expulsión han permanecido confidenciales durante todo el procedimiento sustanciado ante la SIAC. Como ha reconocido este órgano jurisdiccional, basándose en motivos que sólo se exponen en la sentencia confidencial, consideró que la conducta personal de ZZ representa una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecta a un interés fundamental de la sociedad, a saber la seguridad pública, y que dicha amenaza pesa más que su derecho a disfrutar de una vida familiar en Reino Unido.[57]

47 — *Ibidem.*

48 — *Ibidem*, § 208 y jurisprudencia citada.

49 — *Ibidem*, § 207.

50 — *Ibidem*, § 206 a 208 y jurisprudencia citada.

51 — *Ibidem*, § 218.

52 — *Ibidem.*

53 — *Ibidem*, § 219.

54 — *Ibidem*, § 220.

55 — *Ibidem.*

56 — *Ibidem.*

57 — ZZ v Secretary of State for the Home Department, citada en la nota 11, apartado 20. Procede señalar, no obstante, que la sentencia pública ya contiene un cierto número de imputaciones graves sobre las que ZZ pudo expresar su opinión a lo largo del procedimiento. Consta que en las conclusiones dadas a conocer al recurrente se alegó que éste estaba involucrado en las actividades de la red del Grupo Islámico Armado (GIA) y en actividades terroristas. En concreto, se puso de manifiesto que era o había sido propietario de objetos encontrados en Bélgica en lugares arrendados por un conocido extremista en los que se habían hallado, entre otras cosas, una cierta cantidad de armas y munición. Además, de los autos se desprende que el recurrente tomó postura sobre otros hechos alegados, como, por ejemplo, contactos con ciertas personas o apoyo a determinadas personas, nombradas concretamente, así como la posesión de importantes cantidades de dinero.

111. Sin embargo, no considero que el artículo 47 de la Carta exija que garantías tan rigurosas como las que se desprenden de la parte penal del artículo 6, apartado 1, del CEDH se apliquen por analogía a la impugnación de medidas de expulsión. En mi opinión, es legítimo que las exigencias en virtud de las cuales se considere que un procedimiento es o no equitativo puedan variar en función de la naturaleza de la resolución impugnada y las circunstancias del asunto. [58] Por lo tanto entiendo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya adoptado un nivel de derechos procesales más elevado cuando se ha enfrentado a situaciones de detención que cuando ha apreciado la conformidad de medidas de expulsión con los artículos 8 y 13 del CEDH. Por otra parte, procede señalar que en su sentencia Othman (Abu Qatada) c. Reino Unido, antes citada, indicó claramente que el razonamiento que desarrolló en su sentencia A. y otros c. Reino Unido, antes citada, no es de aplicación general, lo que demuestra que el carácter equitativo de un mismo procedimiento nacional puede apreciarse de forma distinta en función del contexto en el que se realice tal apreciación. [59]

112. Asimismo, en el mismo orden de ideas de subrayar el carácter variable de los criterios aplicables en función del contexto, procede señalar que la especificidad del sistema procesal nacional controvertido en el procedimiento principal al igual que la circunstancia de que la presente remisión prejudicial se refiere a la libre circulación y al derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión, se oponen, en mi opinión, a que se aplique por analogía el razonamiento desarrollado por el Tribunal de Justicia en su sentencia Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, antes citada. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia estableció, en materia de derecho de defensa y de tutela judicial efectiva, requisitos propios para las medidas de congelación de fondos y recursos económicos, y ello a la luz del contexto procesal específico en el que se adoptan tales medidas. Ello no obsta a que, en la citada sentencia, el Tribunal de Justicia haya indicado que «existen razones imperiosas relacionadas con la seguridad o con la gestión de las relaciones internacionales de la Comunidad y de sus Estados miembros que pueden oponerse a que se dé traslado de ciertos datos a los interesados». [60]

113. Por último, responderé a la alegación formulada por la Autoridad de Vigilancia AELC según la cual es incoherente que, en aplicación de una jurisprudencia de la House of Lords, [61] una persona que es objeto de una «control order» con arreglo a la Prevention of Terrorism Act 2005 (Ley de prevención del terrorismo de 2005) pueda tener conocimiento de las imputaciones básicas en su contra cuando un ciudadano de la Unión objeto de una medida de expulsión puede ser privado de dicha comunicación.

114. Como ya he señalado anteriormente, considero que el nivel de comunicación de las razones de seguridad pública puede variar en función del contexto procesal en el que se adopte la decisión controvertida y según la naturaleza de las medidas de que se trate. Las «control orders» son medidas que limitan, en sus diversas modalidades, la libertad de las personas sospechosas de terrorismo, por ejemplo en lo que respecta a su lugar de residencia, sus desplazamientos, sus contactos y el uso por su parte de medios de comunicación. Dichas medidas, en sus modalidades más severas, pueden desplegar efectos análogos a los de una medida de detención. Por consiguiente, las «control orders» constituyen un tipo particular de medidas que, en mi opinión, no es comparable con las ordenes de expulsión adoptadas en virtud de la Directiva 2004/38. En cualquier caso, el hecho de que en el marco de la aplicación de una ley nacional que tiene por objeto prevenir actos de terrorismo, un órgano jurisdiccional nacional considere oportuno aplicar a medidas distintas de la detención el criterio establecido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia A. y otros c. Reino Unido, antes citada, no afecta, por sí solo, al nivel de las exigencias procesales que, en mi opinión, debe desprenderse del artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38, a la luz del artículo 47 de la Carta y del artículo 346 TFUE, apartado 1, letra a), en el marco de la aplicación del Derecho de la Unión.

58 — Véase, en ese sentido, TEDH, sentencia Kennedy c. Reino Unido, antes citada, § 189.

59 — Véase TEDH, sentencia Othman (Abu Qatada) c. Reino Unido, antes citada, § 223.

60 — Apartado 342.

61 — Secretary of State for the Home Departments v AF and others [2009] UKHL 28, disponible en la siguiente dirección de Internet: http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2009/28.html.

IV. Conclusión

115. Habida cuenta de todas las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente forma a la cuestión prejudicial planteada por la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division):

«El artículo 30, apartado 2, 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) nº 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, a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y del artículo 346 TFUE, apartado 1, letra a), debe interpretarse en el sentido de que, en supuestos excepcionales debidamente justificados por la necesidad de garantizar la seguridad del Estado y bajo el control del órgano jurisdiccional nacional, permite a un Estado miembro oponerse a que las razones de seguridad pública en las que se ha basado una orden de expulsión de un ciudadano de la Unión le sean comunicadas, bien de forma detallada o bien en forma de resumen, siempre que el Derecho procesal nacional incluya técnicas que permitan conciliar, por un lado, los intereses legítimos de seguridad en cuanto a la naturaleza y la fuente de la información tomada en consideración para adoptar la medida de que se trata y, por otro, la necesidad de reconocer suficientemente al justiciable los beneficios de las normas procesales.

Corresponderá al órgano jurisdiccional hacer uso de todos los instrumentos procesales a su alcance para adaptar, en virtud del principio de proporcionalidad, el nivel de comunicación de las razones de seguridad pública a las exigencias derivadas de la seguridad del Estado.»