



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 27 de abril de 2017¹

Asunto C-184/16

Ovidiu-Mihaita Petrea
contra
Ypourgou Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Primera Instancia de Tesalónica, Grecia)]

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Estancia de un ciudadano de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro pese a una anterior decisión de expulsión del territorio — Legalidad de la decisión de revocar el certificado de registro y de una segunda decisión de expulsión del territorio»

I. Introducción

1. ¿Puede un ciudadano de un Estado miembro que penetra en el territorio de otro Estado miembro, donde consigue un certificado de registro como ciudadano de la Unión, pese a haber sido objeto de una prohibición de entrada en el territorio por parte de dicho Estado miembro de acogida, ser expulsado de dicho territorio sin que se vuelva a examinar su situación con arreglo a las disposiciones de la Directiva 2004/38/CE?²

2. Mediante la presente cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia habrá de precisar el alcance de las garantías procedimentales y de las medidas de protección establecidas en la Directiva 2004/38 cuando se trate de una segunda decisión de expulsión de un ciudadano de la Unión y este último ya haya sido objeto de una decisión definitiva de prohibición de entrada en el territorio.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

3. La Directiva 2004/38 establece, en sus artículos 4, 5 y 6 a 13, las condiciones de ejercicio de algunos derechos que se derivan de la ciudadanía de la Unión, como son los derechos de salida, de entrada y de residencia.

¹ Lengua original: francés.

² Directiva 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 612/68 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), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011 (DO 2011, L 141, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35) (en lo sucesivo, «Directiva 2004/38»).

4. Dicha Directiva dispone, en su artículo 8, bajo la rúbrica «Trámites administrativos para los ciudadanos de la Unión», apartado 1:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 5, para períodos de residencia superiores a tres meses el Estado miembro de acogida podrá imponer a los ciudadanos de la Unión la obligación de registrarse ante las autoridades competentes.»

5. En cambio, los artículos 27, 28 y 30 a 32 de dicha Directiva, que forman parte del capítulo VI, titulado «Limitaciones del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública», establecen:

«Artículo 27

Principios generales

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.

[...]

Artículo 28

Protección contra la expulsión

1. Antes de tomar una decisión de expulsión del territorio por razones de orden público o seguridad pública, el Estado miembro de acogida deberá tener en cuenta, en particular, la duración de la residencia del interesado en su territorio, su edad, estado de salud, situación familiar y económica, su integración social y cultural en el Estado miembro de acogida y la importancia de los vínculos con su país de origen.

[...]

Artículo 30

Notificación de las decisiones

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.

[...]

Artículo 31

Garantías procesales

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.

Artículo 32

Vigencia de una prohibición de entrada en el territorio

1. La persona que haya sido objeto de una decisión de prohibición de entrada en el territorio por razones de orden público, seguridad pública o salud pública podrá presentar una solicitud de levantamiento de la prohibición tras un plazo razonable en función de las circunstancias y, en cualquier caso, tres años después de la ejecución de la decisión definitiva de prohibición que haya sido válidamente adoptada a efectos del Derecho comunitario, alegando motivos que puedan demostrar un cambio material de las circunstancias que justificaron la prohibición de entrada en el territorio.

El Estado miembro afectado deberá pronunciarse sobre dicha solicitud en un plazo de seis meses a partir de su presentación.

2. La persona contemplada en el apartado 1 no tendrá derecho alguno de entrada en ese territorio mientras se examina su solicitud.»

B. Derecho griego

6. El Decreto Presidencial 106/2007 sobre libre circulación y residencia en el territorio griego de los ciudadanos de la Unión Europea y de los miembros de sus familias (FEK A' 135/2007) transpuso al Derecho griego la Directiva 2004/38. El artículo 8, apartado 1, de dicho Decreto establece lo siguiente:

«Los ciudadanos de la Unión que vayan a residir en Grecia durante un período superior a tres meses contados desde la fecha de su llegada deberán, una vez transcurrido dicho período de tres meses, personarse ante las autoridades policiales competentes en materia de extranjería para ser registrados. Dichas autoridades procederán al registro y expedirán inmediatamente un certificado de registro [...]».

7. Los artículos 22, 23 y 24 del Decreto Presidencial 106/2007 transponen, respectivamente, los artículos 28, 33, 30 y 31 de la Directiva 2004/38, mientras que el artículo 21, apartado 6, de dicho Decreto transpone el artículo 32, apartado 2, de esta Directiva.

8. La Ley 3907/2011 (FEK A' 7/26.1.2011) transpone la Directiva 2008/115/CE,³ que se aplica exclusivamente a los nacionales de terceros países en situación irregular en el territorio de un Estado miembro. Sin embargo, dicha Ley prevé en su artículo 40, apartados 1 y 2:

«1. Por lo que se refiere a la expulsión de los beneficiarios del derecho a la libre circulación, a que se refieren el artículo 2, punto 5, del Código de fronteras Schengen y las disposiciones del Decreto Presidencial 106/2007, se aplicarán las disposiciones del capítulo I de la presente Ley relativas a los órganos, procedimientos y garantías procedimentales, siempre que los artículos 22 a 24 del Decreto Presidencial 106/2007 no contengan disposiciones más favorables.

2. En cuanto a los requisitos y modalidades para ordenar una medida de expulsión del territorio contra las personas mencionadas en el apartado 1, seguirán aplicándose los artículos 22 a 24 del Decreto Presidencial 106/2007.»

III. Hechos del procedimiento principal

9. El Sr. Ovidiu-Mihaita Petrea, ciudadano rumano, fue condenado por el tribunal griego, en octubre de 2011, a una pena privativa de libertad de ocho meses con suspensión de la ejecución de la pena durante tres años, por un delito de hurto en grupo.

10. A continuación, en virtud de una decisión de 30 de octubre de 2011 (en lo sucesivo, «decisión de 2011»), se ordenó el retorno del Sr. Petrea a su país de origen por razones de orden público y de seguridad pública. Mediante la misma decisión, el nombre del Sr. Petrea fue inscrito en el registro nacional de extranjeros indeseables y en el sistema de información Schengen hasta el 30 de octubre de 2018.

11. El Sr. Petrea fue informado por las autoridades griegas de sus derechos y de los recursos disponibles, así como de la posibilidad de que solicitara la traducción de los apartados principales de la decisión de 2011.

12. El Sr. Petrea redactó una declaración en la renunciaba a cualquier recurso, confirmando su voluntad de retornar a su país de origen. Su expulsión se produjo efectivamente el 5 de noviembre de 2011.

13. El 1 de septiembre de 2013, el Sr. Petrea regresó a Grecia donde, el 25 del mismo mes, presentó una solicitud para la concesión del certificado de registro como ciudadano de la Unión. Las autoridades griegas estimaron dicha solicitud y expidieron el certificado al Sr. Petrea ese mismo día.

14. Como reconoció el Gobierno griego durante la vista, dicho certificado de registro fue expedido por error.

15. Mediante resolución administrativa de 14 de octubre de 2014, el Director Adjunto del Tmima Allodapon Dytikis Thessalonikis (Policía de Extranjería de Tesalónica Oeste) revocó dicho certificado. Mediante esa misma resolución, se dictó contra el Sr. Petrea una decisión de retorno. Dicha decisión era adoptada porque el Sr. Petrea había residido en territorio griego cuando todavía estaba inscrito, con arreglo a la decisión de 2011, en la lista nacional de extranjeros indeseables.

³ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO 2008, L 348, p. 98).

16. El demandante interpuso recurso contra la resolución administrativa de 2014, en el que alegó que la decisión de 2011 relativa a la prohibición de entrada en el territorio no le había sido notificada en una lengua que comprendiera. El Sr. Petrea manifestó que, al no haber cometido ningún delito desde su condena en 2011, ya no representaba un peligro para el orden público y la seguridad pública.

17. Mediante resolución del director de la Dieftthynsi Allodapon Thessalonikis (Dirección de Extranjería de Tesalónica) de 10 de noviembre de 2014, el recurso del Sr. Petrea fue desestimado por entenderse que el demandante representaba una amenaza para el orden público y la seguridad pública por haber incumplido la prohibición de entrada en el territorio. En cuanto a la alegación basada en la falta de notificación de la decisión de 2011, dicha autoridad griega señaló que los hipotéticos vicios en la notificación de dicha decisión podrían haber constituido un motivo de anulación de haberse impugnado esta decisión, pero que no cabía alegarlos para impugnar la resolución administrativa de 2014.

18. El Sr. Petrea interpuso un recurso de anulación contra la resolución administrativa de 2014 ante el órgano jurisdiccional remitente.

IV. Cuestiones prejudiciales planteadas y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

19. En ese contexto, el Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Primera Instancia de Tesalónica, Grecia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Han de interpretarse los artículos 27 y 32 de la [Directiva 2004/38], a la luz de los artículos 45 TFUE y 49 TFUE, y habida cuenta de la autonomía procedimental de los Estados miembros y de los principios de la confianza legítima y de la buena administración, en el sentido de que resultan obligatorias o se permiten la revocación del certificado de registro como ciudadano de la Unión Europea ya expedido con arreglo al artículo 8, apartado 1, del Decreto Presidencial 106/2007 a un nacional de otro Estado miembro, así como la adopción por el Estado miembro de acogida de una medida de retorno en contra de dicho individuo, en el supuesto en que, pese a haber sido inscrito en el registro nacional de extranjeros indeseables cuando fue objeto de una medida de prohibición de entrada por motivos de orden público y de seguridad pública, aquél entró de nuevo en el Estado miembro e inició una actividad comercial sin seguir el procedimiento de recurso, previsto en el artículo 32 de la [Directiva 2004/38], para el levantamiento de la prohibición de entrada, siendo la prohibición de entrada un motivo autónomo de orden público que justifica la revocación del certificado de registro como ciudadano de un Estado miembro?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la anterior cuestión prejudicial, ¿equivale dicho supuesto al de la situación irregular de un ciudadano de un Estado miembro en el territorio del Estado miembro de acogida, de modo que se pueda dictar, con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la [Directiva 2008/115], una decisión de retorno por parte del órgano competente para la revocación del certificado de registro como ciudadano de la Unión, y ello a pesar de que, por un lado, el certificado de registro no constituye, como generalmente se admite, un título legal de residencia, y de que, por otro lado, en el ámbito de aplicación personal de la [Directiva 2008/115] están comprendidos únicamente los nacionales de terceros países?
- 3) En caso de respuesta negativa a la misma cuestión prejudicial, si las autoridades nacionales competentes, actuando en el marco de la autonomía procedimental del Estado miembro de acogida, revocan, por razones de orden público y de seguridad pública, el certificado de registro de un ciudadano de otro Estado miembro, que no constituye un título legal de residencia en el país y, al mismo tiempo, imponen a éste una medida de retorno, ¿podría considerarse que se trata, según su correcta calificación jurídica, de un único acto administrativo que tiene por objeto la expulsión

administrativa con arreglo a los artículos 27 y 28 de la [Directiva 2004/38], acto que está sujeto al control jurisdiccional según los requisitos de esas disposiciones, que establecen un procedimiento potencialmente exclusivo para la expulsión administrativa de ciudadanos de la Unión del territorio del Estado miembro de acogida?

- 4) En el supuesto de respuesta tanto negativa como afirmativa a la primera y a la segunda de las cuestiones prejudiciales, ¿es contraria al principio de efectividad una práctica jurisprudencial nacional que prohíbe a las autoridades administrativas y, en consecuencia, a los órganos jurisdiccionales competentes que conocen del asunto examinar, en el marco de la revocación del certificado de registro de un ciudadano de la Unión o de la adopción por el Estado miembro de acogida de una medida de expulsión debido a que sobre el nacional del otro Estado miembro pesa una prohibición de entrada en el citado Estado miembro de acogida, en qué medida se cumplieron las garantías procedimentales de los artículos 30 y 31 de la [Directiva 2004/38] en el momento de adoptarse la citada decisión de prohibición de entrada?
- 5) En caso de respuesta afirmativa a la anterior cuestión, ¿obliga el artículo 32 de la Directiva 2004/38 a las autoridades administrativas competentes del Estado miembro a notificar, en cualquier caso, al interesado nacional de otro Estado miembro la decisión de su expulsión en una lengua que éste comprenda, de modo que pueda ejercer útilmente los derechos procedimentales que le conceden esas disposiciones, aunque aquél no lo solicite?»

20. El demandante en el procedimiento principal, los Gobiernos griego, belga y del Reino Unido de la Gran Bretaña y de Irlanda del Norte, así como la Comisión presentaron observaciones escritas. El Sr. Petrea, los Gobiernos griego, danés y del Reino Unido, así como la Comisión comparecieron en la vista que se celebró el 2 de febrero de 2017.

V. Análisis

A. Sobre la primera cuestión prejudicial

21. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si es posible u obligado que a un ciudadano de la Unión que ha entrado en el territorio de otro Estado miembro distinto del de su nacionalidad, en el que ha obtenido un certificado de registro pese a haber sido objeto anteriormente en dicho Estado miembro de una prohibición de entrar en el mismo —y sin haber seguido el procedimiento de recurso previsto en el artículo 32 de la Directiva 2004/38— se le revoque dicho certificado de registro y que se dicte contra el otra medida de retorno.

1. ¿Impone la Directiva 2004/38 la revocación del certificado de registro y la adopción de una medida de retorno?

22. Por lo que se refiere a la cuestión de si la Directiva 2004/38 impone a un Estado miembro la obligación de revocar un certificado de registro y de adoptar una medida de retorno, analizaré separadamente los dos aspectos de esta cuestión y empezaré con el análisis de la adopción de una medida de retorno. Mediante la tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se interroga acerca de la posibilidad de considerar que la revocación de un certificado de registro y la adopción de una medida de retorno constituye un único acto administrativo. Sin embargo, dado que la Directiva 2004/38 no reconoce un acto único referido, por una parte, a la revocación de un certificado y, por otra parte, a la adopción de una medida de retorno, su análisis por separado me permitirá identificar, en el marco de dicha Directiva, la fuente potencial de la obligación de adoptar los dos tipos de medidas.

23. Deseo señalar que la Comisión es la única que abordó este problema expresamente en sus observaciones escritas, proponiendo que se dé una respuesta negativa, basada en que dicha obligación no se desprende de la Directiva 2004/38.

24. Por lo que se refiere a la cuestión de si, con arreglo al Derecho de la Unión, un Estado miembro está obligado a adoptar una medida de retorno en circunstancias como las del asunto principal, soy de la opinión de que la Directiva 2004/38 no impone tal obligación. Debo señalar que la redacción del artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38 sólo se refiere a la «posibilidad» de restringir el derecho de libre circulación y residencia y que, en cualquier caso, esta disposición no está formulada en términos que permitan deducir que exista tal obligación.

25. Si los Estados miembros no están obligados a expulsar a un individuo que haya incumplido una prohibición de entrada en el territorio, ¿ocurre lo mismo con la revocación de su certificado de registro como ciudadano de la Unión?

26. Debo señalar que la Directiva 2004/38 no contiene ninguna disposición que obligue a anular tal certificado. Corresponde, por lo tanto, a cada Estado miembro regular la obligación de revocar un certificado expedido por error.

27. A la vista de lo anterior no se desprende de la Directiva 2004/38 ninguna obligación relativa a la revocación de un certificado de registro y a la adopción de una medida de retorno.

2. *¿Autoriza la Directiva 2004/38 la revocación del certificado de registro y la adopción de una medida de retorno?*

28. Procede examinar si, en una situación en la que una persona penetra en el territorio de un Estado miembro, pese a haber sido objeto de una decisión de prohibición de entrada adoptada por las autoridades de ese Estado miembro, la revocación de un certificado de registro y la adopción de una medida de retorno están autorizadas con arreglo a los artículos 45 TFUE y 49 TFUE, a los artículos 27 y 32 de la Directiva 2004/38, así como a los principios de confianza legítima y de buena administración.

29. Considero que el órgano jurisdiccional remitente desea averiguar con esa cuestión si tal persona puede ser objeto de una medida de retorno sin que se vuelvan a examinar las condiciones establecidas en los artículos 27 y 28 de la Directiva 2004/38, aun cuando esta última disposición no aparezca mencionada en la primera cuestión prejudicial.⁴

30. A este respecto, los Gobiernos griego, belga y del Reino Unido, así como la Comisión señalan que, cuando una decisión de prohibición de entrada ha sido adoptada de conformidad con los artículos 27 y 28 de la Directiva 2004/38, sólo una solicitud de levantamiento de la prohibición, presentada válidamente con arreglo al artículo 32 de dicha Directiva, genera para el Estado miembro de acogida la obligación de efectuar un nuevo examen en virtud de los artículos 27 y 28 de dicha Directiva. El Sr. Petrea cuestiona esa interpretación del Derecho de la Unión.

⁴ Se alega el artículo 28 de la Directiva 2004/38 en la tercera cuestión prejudicial, formulada para el supuesto de que se dé una respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial.

a) Libertades garantizadas a los ciudadanos de la Unión con arreglo a los artículos 45 TFUE y 49 TFUE

31. Con carácter preliminar, debo señalar que, al adoptar la Directiva 2004/38, el legislador de la Unión —abandonando un enfoque sectorial—⁵ estableció un marco general en relación con el ejercicio del derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros, garantizado a los ciudadanos de la Unión por el artículo 21 TFUE, apartado 1. Dicha Directiva fue adoptada, en particular, sobre la base de los artículos 40 TCE y 44 TCE, que contemplaban, respectivamente, las medidas dirigidas a alcanzar la libre circulación de los trabajadores (artículo 39 TCE y artículo 45 TFUE) y la libertad de establecimiento (artículo 43 TCE y artículo 49 TFUE).

32. La Directiva 2004/38 pretende facilitar el ejercicio del derecho de circulación y residencia y reforzar dicho derecho.⁶ Sin embargo, ese derecho no es incondicional y puede estar acompañado de las limitaciones y de las condiciones previstas en el TFUE, así como en las disposiciones adoptadas para su aplicación,⁷ en particular, para la aplicación de los artículos 45 TFUE y 49 TFUE,⁸ así como del artículo 21 TFUE, a saber, la Directiva 2004/38.⁹

33. De esta manera, el derecho de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión, beneficiarios de las libertades establecidas en los artículos 45 TFUE y 49 TFUE, puede ser limitado en la medida prevista por la Directiva 2004/38.

b) Apreciación de los efectos de la prohibición de entrada en el territorio en el marco de la Directiva 2004/38

34. Ante todo, debe señalarse que la prohibición de entrada en el territorio es una medida restrictiva reconocida en la Directiva 2004/38.

35. Del artículo 27 de la Directiva 2004/38, leído a la luz del artículo 32 de dicha Directiva, se desprende que, en principio, las medidas de prohibición de entrada en el territorio no son contrarias al Derecho de la Unión, siempre que se adopten únicamente por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública, que no tengan un carácter ilimitado y que puedan levantarse con arreglo al artículo 32 de la Directiva 2004/38.

36. Debe recordarse que, en virtud del artículo 31, apartado 4, de la Directiva 2004/38, los Estados miembros podrán rechazar la presencia del interesado en su territorio durante el procedimiento de recurso contra una medida restrictiva de sus derechos con arreglo a dicha Directiva. Sin embargo, la persona objeto de tal medida podrá solicitar ser oída por el juez competente. Por lo tanto, podría argumentarse que, durante el procedimiento de recurso, debe tolerarse la presencia del individuo con el fin de permitirle tener un juicio justo en el que pueda hacer valer todos sus medios de defensa.¹⁰

5 Volveré más adelante sobre esta cuestión en mi análisis del carácter jurídico de la certificación de registro del ciudadano de la Unión. Véanse los puntos 40 a 44 de las presentes conclusiones.

6 Sentencias de 19 de septiembre de 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), apartado 71 y jurisprudencia citada, y de 18 de diciembre de 2014, McCarthy y otros (C-202/13, EU:C:2014:2450), apartado 31 y jurisprudencia citada. Véase, también, Candela Soriano, M., «Libre circulation et séjour dans l'U.E.: la directive 2004/38 au regard des droits de l'homme», *Journal des tribunaux*, Droit européen, n.º 121, 2005, p. 194.

7 Sentencia de 10 de julio de 2008, Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396), apartado 21 y jurisprudencia citada.

8 Sentencia de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos y Oliveri (C-482/01 y C-493/01, EU:C:2004:262), apartado 47.

9 Véase, en este sentido, la sentencia de 19 de septiembre de 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), apartado 70.

10 Véase, en este sentido, la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, 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, COM(2001) 257 final. Véase también —teniendo en cuenta que el artículo 31, apartado 4, de la Directiva 2004/38 codifica un principio elaborado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia— la sentencia de 5 de marzo de 1980, Pecastaing (98/79, EU:C:1980:69), apartado 12. En las conclusiones presentadas en el asunto Pecastaing (98/79, no publicadas, EU:C:1980:32), p. 725, el Abogado General Capotorti adoptó una posición más estricta, sosteniendo que el interesado podía hacer valer su defensa a través de un abogado.

37. En cambio, con arreglo al artículo 32, apartado 2, de la Directiva 2004/38, la persona objeto de una prohibición de entrada en el territorio no tendrá derecho alguno de entrada en el territorio del Estado miembro de que se trate mientras se examine su solicitud de levantamiento de dicha prohibición.

38. Debe señalarse que, en el espacio Schengen —al no haber controles sistemáticos en el interior de la Unión— es difícil controlar el cumplimiento de las medidas de prohibición de entrada en el territorio por parte de los ciudadanos de la Unión. Por ello, una persona contra la que se haya dictado ese tipo de medida puede intentar entrar en el territorio del Estado miembro de que se trate. En el supuesto de que las autoridades de ese Estado miembro estuvieran obligadas a evaluar nuevamente si el individuo puede ser expulsado por razones de orden público, la situación de una persona afectada por una prohibición de entrada en el territorio sería la misma que la de un ciudadano de la Unión que no hubiese sido objeto de ese tipo de medida. Para cerrar la vía a posibles «abusos»¹¹ de este tipo, una medida de prohibición de entrada en el territorio adoptada en el marco de la Directiva 2004/38 pretende restringir totalmente el derecho de entrada,¹² así como el derecho de residencia durante un período determinado.

39. Para dejar sin efecto tal prohibición de entrada, reestablecer sus derechos de entrada en el territorio del Estado miembro de que se trate y regularizar su estancia, el interesado debe presentar una solicitud de levantamiento de la prohibición de entrada, con arreglo al artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2004/38.

c) Alcance del artículo 27 de la Directiva 2004/38

1) Revocación de un certificado de registro

i) Efectos jurídicos de un certificado de registro

40. ¿Debe considerarse que la expedición del certificado de registro en 2013 eliminó los efectos jurídicos de la decisión de prohibición de entrada adoptada en 2011 y que, como consecuencia de ello, para volver a limitar los derechos del Sr. Petrea, era necesario examinar si se cumplían los requisitos del artículo 27, apartados 1 y 2, de la Directiva 2004/38?

41. Según una reiterada jurisprudencia derivada de la sentencia Royer, los derechos de los nacionales de un Estado miembro de entrar en el territorio de otro Estado miembro y de residir en el mismo se derivan del Derecho primario de la Unión y, por lo tanto, se adquieren con independencia de cualquier formalidad administrativa.¹³ Recientemente, la sentencia Dias confirmó este enfoque.¹⁴

42. Ciertamente, esta posición se adoptó con referencia a un marco jurídico anterior, en el que dichos derechos sólo se concedían a los nacionales de los Estados miembros que ejercían una actividad económica transfronteriza. Sin embargo, considero que ha de seguirse el mismo enfoque después de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, en virtud del cual se introdujo en el TCE el concepto de ciudadanía europea.

¹¹ Véase la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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, COM(2001) 257 final.

¹² En la sentencia de 18 de mayo de 1982, Adoui y Cornuaille (115/81 y 116/81, EU:C:1982:183), apartado 12, que inspiró la redacción del artículo 32, apartado 2, de la Directiva 2004/38, el Tribunal de Justicia señaló que, «cuando exista una decisión de expulsión [...], que siga en vigor, de tal manera que el interesado continúe sin poder entrar en el territorio del Estado de que se trate, el Derecho [de la Unión] no prevé en su favor un derecho de entrada en dicho territorio mientras tenga lugar el examen de su nueva solicitud». La letra cursiva es mía.

¹³ Sentencia de 8 de abril de 1976 (48/75, EU:C:1976:57), apartados 31 a 33.

¹⁴ Sentencia de 21 de julio de 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498), apartado 48. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia rechazó la posibilidad de considerar, basándose únicamente en una tarjeta de estancia expedida con arreglo a la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados Miembros y de sus familias dentro de la Comunidad (DO 1968, L 257, p. 13; EE 05/01, p. 88), que los períodos de estancia en un Estado miembro de acogida se habían cumplido legalmente a efectos de adquirir el derecho de residencia con arreglo a lo dispuesto en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38.

43. Al adoptar la Directiva 2004/38, el legislador europeo no ha querido instaurar un nuevo sistema. Al contrario, ha pretendido consolidar y codificar los principios existentes, derivados de los textos y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.¹⁵

44. El proyecto inicial de la Directiva 2004/38 señalaba que el «derecho de residencia quedará entonces *reconocido* por la expedición inmediata de un certificado de registro».¹⁶ Sin embargo, de la exposición de motivos de la propuesta de Directiva 2004/38 puede deducirse que el certificado de registro mencionado en el artículo 8, apartado 2, de dicha Directiva —al igual que la tarjeta de residencia en la sentencia Royer— constituye únicamente un acto declarativo de un derecho preexistente. La voluntad de seguir la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el carácter jurídico de dicho certificado fue reafirmada durante los trabajos preparatorios relativos a la Directiva 2004/38. La redacción del artículo 8, apartado 2, recogida en la propuesta de Directiva 2004/38, que indicaba el carácter constitutivo del certificado de registro, fue reformulada para precisar que tal certificado revestía únicamente un carácter declarativo.¹⁷

45. Debo concluir, en este momento, que el certificado de registro expedido por las autoridades griegas es un acto meramente declarativo y que no tiene por efecto la adquisición de ninguno de los derechos contemplados en la Directiva 2004/38. De ello se sigue que la prohibición de entrada en el territorio sigue vigente, a pesar de la expedición de dicho certificado al Sr. Petrea por parte de las autoridades griegas.

ii) Posibilidad de revocar un certificado de registro expedido por error

46. ¿Es posible revocar el certificado de registro de un ciudadano de la Unión sin realizar el examen previo con arreglo a los requisitos establecidos en el artículo 27 de la Directiva 2004/38?

47. En la Directiva 2004/38 no está prevista ninguna medida de revocación de tal certificado. Conforme al análisis que he realizado en relación con el carácter declarativo, dicho certificado, expedido por error, no suprime, en lo fundamental, los efectos jurídicos de una prohibición de entrada en el territorio. Por consiguiente, si una decisión de prohibición de entrada por razones de orden público o de seguridad pública, válidamente adoptada a efectos del Derecho de la Unión, sigue teniendo vigencia, el Estado miembro no está obligado a examinar si subsiste alguna de las razones previstas en el artículo 27 de la Directiva 2004/38 a efectos de revocar tal certificado. Tal examen sólo es posible en el marco de una solicitud de levantamiento de la prohibición de entrada, con arreglo al artículo 32, apartado 1, de dicha Directiva.

48. A la vista de lo anterior, considero que la Directiva 2004/38 no se opone a que se revoque un certificado de registro expedido por error a un ciudadano de la Unión que haya penetrado en el territorio del Estado miembro de acogida pese a ser objeto de una prohibición de entrada en el territorio.

15 Hanf, D., «Le développement de la citoyenneté de l'Union européenne», *La Libre Circulation Des Personnes: États Des Lieux Et Perspectives*. Acte d'un colloque organisé en 2003 à Liège, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang S.A. 2007, pp. 20 y 21; Guild, E., Peers, S., Tomkin, J., *The EU Citizenship Directive. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press 2014, pp. 87 a 91 y pp. 111 a 118.

16 La letra cursiva es mía.

17 Véanse la enmienda n.º 33 y las consideraciones que la justifican en la Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, COM(2003) 199 final, pp. 6 y 22. Véase, también, el considerando 11 de la Directiva 2004/38.

2) Adopción de una medida de retorno

i) Medida de retorno tomada en razón del incumplimiento de la prohibición de entrada en el territorio en el marco de la Directiva 2004/38

49. ¿Está incluida en el ámbito de aplicación del artículo 27 de la Directiva 2004/38 una medida de retorno adoptada por incumplimiento de una prohibición de entrada en el territorio?

50. Por una parte, observo que la medida de que se trata pretende expulsar a un individuo del territorio del Estado miembro de acogida, lo cual parece indicar que tal medida está incluida en el ámbito de aplicación del artículo 27 de la Directiva 2004/38. En consecuencia, podría argumentarse que, antes de adoptar una decisión de retorno, el Estado miembro de acogida debe tener en cuenta las circunstancias contempladas en el artículo 27, apartados 1 y 2, de dicha Directiva. En otros términos, según esta hipótesis, las autoridades nacionales estarían obligadas, entre otras cosas, a apreciar la actualidad y proporcionalidad de las razones por las cuales el individuo debe ser objeto de una medida de retorno.

51. Por otra parte, en el litigio principal, el Sr. Petrea fue objeto de una medida de prohibición de entrada en el territorio en 2011. En consecuencia, después de su efectiva expulsión, sus derechos de entrada y residencia quedaron restringidos para todo el período fijado en la referida medida. De esta forma, la decisión de retorno de 2014 no limitó los derechos del Sr. Petrea, sino que permitió garantizar la eficacia de la prohibición de entrada en el territorio de 2011. Debo señalar que el artículo 27 de la Directiva 2004/38 forma parte del capítulo VI de dicha Directiva, titulado «Limitaciones del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública». Podría, por tanto, pensarse que dicho artículo únicamente se refiere a las medidas que restringen los derechos conferidos a los ciudadanos de la Unión. Tal interpretación del alcance del artículo 27 de la Directiva 2004/38 —como hace el Gobierno del Reino Unido, que, en sus observaciones escritas, señala que una decisión consecutiva a una prohibición de entrada en el territorio «no constituye en sí misma una medida a efectos del artículo 27, apartado 2, o [...] a efectos del artículo 28 [de la Directiva 2004/38]»— significaría que la decisión de retorno de 2014, a pesar de que se equipara por su naturaleza a la decisión de 2011, no estaría incluida en el ámbito de aplicación del artículo 27 de la Directiva 2004/38. En consecuencia, correspondería a los legisladores nacionales adaptar el conjunto de normas relativas a las medidas consecutivas a una decisión de prohibición de entrada.

52. Ese enfoque no me convence.

53. En primer lugar, se ha dado al artículo 27 de la Directiva 2004/38 un alcance bastante amplio. La propuesta inicial relativa a la redacción del artículo 27, apartado 1, de dicha Directiva, que únicamente contemplaba las «decisiones relativas a la denegación de entrada o la expulsión»,¹⁸ fue modificada durante los trabajos legislativos con objeto de abarcar «cualquier tipo de decisiones que limitan la libre circulación», a saber, «cualquier tipo de medida, ya se trate de una expulsión, de una denegación de entrada o de una denegación de salida del territorio».¹⁹

18 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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, COM(2001) 257 final.

19 Véanse la enmienda n.º 71 y consideraciones que la justifican en la Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, COM(2003) 199 final, p. 8, 329. Como ha sido señalado en la doctrina, los términos empleados en el artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38 son muy neutros y pueden interpretarse en el sentido de que se refieren a todo tipo de restricciones — véase, en el contexto de la prohibición de salir del territorio, Łazowski A., «“Darling you are not going anywhere”: the right to exit and restrictions in EU law», *European Law Review* 2015, vol. 40, n.º 6, p. 891.

54. En segundo lugar, procede recordar que la redacción del artículo 27 de la Directiva 2004/38 no abarca exclusivamente las medidas que limiten «derechos» contemplados por dicha Directiva, sino que se refiere, de forma más general, a todas las medidas que restrinjan «el derecho de libre circulación y residencia».

55. En tercer lugar, las disposiciones del capítulo VI de la Directiva 2004/38 también afectan a las personas cuyos derechos de entrada y residencia hayan sido limitados con anterioridad por una medida válidamente adoptada, en el sentido del Derecho de la Unión.²⁰

56. A la vista de las consideraciones anteriores, estimo que una medida de retorno consecutiva a una prohibición de entrada en el territorio está incluida en el ámbito de aplicación del artículo 27 de la Directiva 2004/38. No obstante ello, a mi juicio, la adopción de tal medida no requiere un análisis previo acerca de si subsisten las razones que justificaron la adopción de dicha decisión de prohibición de entrada.

ii) Actualidad de las razones que justifican la adopción de una medida de retorno

57. El Tribunal de Justicia ya ha afirmado —refiriéndose a la Directiva 64/221/CEE,²¹ antecesora de la Directiva 2004/38— que el Derecho de la Unión «se opone a una práctica nacional conforme a la cual se considera que los órganos jurisdiccionales nacionales, al examinar la legalidad de la expulsión de un ciudadano de otro Estado miembro, no tienen que tener en cuenta los hechos posteriores a la última resolución de las autoridades competentes que puedan implicar la desaparición o la considerable disminución de la amenaza que constituiría, para el orden público, el comportamiento de la persona de que se trate».²²

58. Debo observar que este enfoque encuentra eco en varias disposiciones de la Directiva 2004/38. El artículo 27, apartado 2, de dicha Directiva exige que las «medidas adoptadas por razones de orden público o seguridad pública» se basen, en particular, en las circunstancias actuales que afectan al individuo objeto de tales medidas. Este enfoque también se refleja en la redacción del artículo 33, apartado 2, de dicha Directiva, que prevé, cuando una orden de expulsión vaya a ejecutarse más de dos años después de haberse dictado, una nueva apreciación de la situación del interesado en el momento en que vaya a ejecutarse dicha decisión.

59. Estas tres referencias a la jurisprudencia y a las disposiciones normativas no se refieren a una prohibición de entrada en el territorio. Debo recordar que esa medida produce, por su naturaleza, efectos jurídicos duraderos. Esos efectos se verían eliminados si, incluso cuando se incumpliera tal prohibición de entrada, las autoridades estuvieran obligadas a comprobar la subsistencia de los motivos por los que fue impuesta.

60. Llegados a este punto, considero que de la lectura combinada de las disposiciones de la Directiva 2004/38 no se desprende que el Derecho de la Unión se oponga a una medida de retorno adoptada sin previo control de los requisitos establecidos en los artículos 27 y 28 de dicha Directiva con respecto a una persona que haya incumplido una prohibición de entrada en el territorio.

²⁰ Véase el artículo 32, apartado 1, y el artículo 33, apartado 2, de la Directiva 2004/38.

²¹ 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 1964, 56, p. 850).

²² Sentencia de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos y Oliveri (C-482/01 y C-493/01, EU:C:2004:262), apartados 81 y 82.

d) Principio de confianza legítima

61. En circunstancias como las del asunto principal, ¿puede un individuo basarse en el principio de la confianza legítima para que se supriman en su favor los efectos de una prohibición de entrada en el territorio del Estado miembro de acogida?

62. Debe recordarse que la facultad de invocar la protección de la confianza legítima corresponde a todo particular al que se hayan dado garantías concretas, incondicionales y concordantes, que emanen de fuentes autorizadas y fiables.²³ Según una reiterada jurisprudencia, este principio, en su interpretación clásica, impone algunas limitaciones a que se revoque con carácter retroactivo un acto administrativo ilegal. Sin embargo, dichas consideraciones se refieren sobre todo a los actos de carácter constitutivo que hayan generado derechos subjetivos.²⁴

63. Como he explicado, el certificado de registro no concede un derecho de residencia al ciudadano de la Unión. Si la expedición de un certificado no crea un derecho de residencia o de entrada, no puede, por lo tanto, generar expectativa alguna, tampoco una expectativa legítima.

64. Sin embargo, incluso si se adoptara una interpretación diferente, según la cual los actos que no tienen carácter constitutivo pueden generar expectativas que merezcan protección por parte del Derecho de la Unión,²⁵ podría llegarse a la conclusión de que las expectativas del Sr. Petrea no merecen tal protección.

65. Sea como sea, el principio de protección de la confianza legítima se basa en el equilibrio entre el interés particular y el interés general del orden público.²⁶ En el caso de autos, para que pudiera otorgarse la protección derivada de ese principio al Sr. Petrea, debería cumplirse la única condición de que tal protección permitiera ponderar ambos intereses.

66. Pues bien, el principio de la confianza legítima suele matizarse por la afirmación de que la revocación de un acto administrativo puede admitirse a condición de que la autoridad que lo haya dictado respete un plazo razonable. La duración de dicho plazo podría ser pertinente a los efectos de apreciar tal ponderación entre los intereses de que se trate. En cualquier caso, la razonabilidad del plazo de revocación debe apreciarse en función de las circunstancias que concurren en cada situación. Sin embargo, considero que, en el supuesto de que la decisión en cuestión no tenga carácter constitutivo, el plazo considerado como «razonable» debería ser marcadamente más largo que el que sería suficiente para proteger las expectativas generadas por un acto que haya creado derechos subjetivos.²⁷

67. Por otra parte, transcurrieron menos de trece meses entre la expedición del certificado de registro al Sr. Petrea y la adopción de una medida de retorno. Con arreglo al artículo 33, apartado 2, de la Directiva 2004/38, cuando una orden de expulsión vaya a ejecutarse más de dos años después de haberse dictado, el Estado miembro deberá comprobar la actualidad y realidad de las razones que

23 Véase la sentencia de 7 de junio de 2005, VEMW y otros (C-17/03, EU:C:2005:362S), apartados 73 y 74 y jurisprudencia citada. Véanse también, en este sentido, mis conclusiones presentadas en el asunto Evonik Degussa/Comisión (C-162/15 P, EU:C:2016:587), puntos 183 y 184. Sobre el desarrollo de dicho principio en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, véase Rideau, J., *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, vol. 265, 1997, pp. 173 a 177, y Lemańska, J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Wolters Kluwer, Varsovia, 2016, pp. 41 a 46.

24 Sentencia de 12 de julio de 1957, Algera y otros/Assemblée commune (7/56 y 3/57 a 7/57, EU:C:1957:7), p. 116.

25 Véase la sentencia de 12 de julio de 1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Alta Autoridad (14/61, EU:C:1962:28), p. 520. Véase también Schönberg, S., *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 117; Ritteng, D., «Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire», *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos, Baden — Baden, 2008, p. 243.

26 Véase, en este sentido, la sentencia de 12 de julio de 1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Alta Autoridad (14/61, EU:C:1962:28), p. 520.

27 En la sentencia du 12 de julio de 1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Alta Autoridad (14/61, EU:C:1962:28), p. 521, el Tribunal de Justicia indicó que el criterio del «plazo razonable» puede revestir un interés considerable cuando se trata de decisiones constitutivas de derechos subjetivos, mientras que pierde relevancia cuando se trata de decisiones declarativas.

justificaron la adopción de dicha orden. En el marco de la Directiva 2004/38, el transcurso de un plazo de dos años obliga a los Estados miembros a volver a examinar la actualidad de una medida de expulsión, pero no la de una medida de prohibición de entrada en el territorio que, por su propia naturaleza, produce efectos jurídicos duraderos. De este modo, nada parece indicar que, en el asunto principal, la revocación del certificado de registro y la adopción de una medida de retorno pudieran menoscabar manifiestamente el principio de protección de la confianza legítima.

68. En cualquier caso, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si las expectativas potenciales del Sr. Petrea pueden calificarse de «legítimas» y si merecen especial protección en función de las circunstancias concurrentes.

69. Resumiendo, considero que, en principio, la expedición de un certificado de registro no puede, por su naturaleza, generar una expectativa legítima. Sin embargo, corresponde al juez nacional apreciar si el principio de protección de la confianza legítima se opone a la revocación de tal certificado en circunstancias como las del procedimiento principal.

e) Principio de buena administración

70. En su petición de decisión prejudicial, el Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Primera Instancia de Tesalónica) no aclara las razones por las cuales el principio de buena administración podría ser pertinente a los efectos de responder a su primera cuestión.

71. Es preciso señalar que tal cuestión se refiere a la posibilidad de revocar un certificado de registro y de adoptar una medida de retorno sin volver a examinar previamente los requisitos establecidos en los artículos 27 y 28 de la Directiva 2004/38.

72. Por lo tanto, es plausible suponer que, al mencionar el principio de buena administración, el órgano jurisdiccional remitente se interrogaba acerca de la pertinencia del deber de solicitud en circunstancias como las del asunto principal.²⁸ Este deber impone una apreciación más profunda teniendo en cuenta la situación del interesado cada vez que se adopte una decisión en relación con él.²⁹

73. Sin embargo, no estoy convencido de que este enfoque pueda adoptarse en el supuesto en que una prohibición de entrada en el territorio no ha dejado de producir sus efectos. Como ya he manifestado,³⁰ tal solución vaciaría, esencialmente, la prohibición de entrada en el territorio de sus efectos jurídicos. Por consiguiente, el principio de buena administración no puede utilizarse para soslayar los efectos de una prohibición de entrada en el territorio válidamente adoptada por las autoridades nacionales en circunstancias como las del asunto principal.

74. A la vista de lo anterior, mi opinión es que, en circunstancias como las del asunto principal, la revocación de un certificado de registro y la adopción de una medida de retorno no son contrarias al Derecho de la Unión.

²⁸ La jurisprudencia y la doctrina adoptan enfoques diferentes sobre la relación entre el principio de buena administración y el deber de solicitud. El principio de buena administración y el deber de solicitud son percibidos, en unas ocasiones, como conceptos diferenciados y, en otras, como conceptos similares. Pese a tales divergencias, me parece que, según la posición mayoritaria, están al menos emparentados.

²⁹ Sobre este principio, véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1974, Guillot/Comisión (53/72, EU:C:1974:80), apartado 3, y de 28 de mayo de 1980, Kuhner/Comisión (33/79 y 75/79, EU:C:1980:139), apartado 23.

³⁰ Véase el punto 38 de las presentes conclusiones.

B. Sobre la segunda cuestión prejudicial

75. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea averiguar si la adopción de procedimientos comunes para, por una parte, los nacionales de terceros países contemplados en la Directiva 2008/115 y, por otra parte, para los ciudadanos de la Unión afectados por la Directiva 2004/38, es conforme con el Derecho de la Unión.

76. Los Gobiernos griego y belga, así como la Comisión han contestado afirmativamente a esta cuestión. El Gobierno del Reino Unido se ha limitado a señalar que la Directiva 2008/115 sólo se aplica a los nacionales de terceros países en situación irregular en el territorio de un Estado miembro, y el Gobierno danés comparte esta apreciación. El Sr. Petrea no se ha pronunciado expresamente sobre esta cuestión.

1. Observaciones generales

77. La Directiva 2004/38 establece una serie de normas procedimentales que los Estados miembros deben cumplir a los efectos de una posible limitación del derecho de residencia de un ciudadano de la Unión, en particular, las enunciadas en los artículos 30 y 31. En cambio, no incluye disposición alguna que se refiera a las normas aplicables a los procedimientos administrativos y jurisdiccionales relativos a una resolución que pone fin al derecho de un ciudadano de la Unión a residir en el territorio del Estado de acogida. Según una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a falta de normas de la Unión en esta materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro establecer estas normas procurando, sin embargo, que no sean menos favorables que las que rigen situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y que no hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad).³¹

78. A este respecto, nada impide, en mi opinión, que el Estado miembro se base en las disposiciones que transponen la Directiva 2008/115 al Derecho nacional, siempre que se respeten la protección prevista por la Directiva 2004/38 y los principios de equivalencia y de efectividad, extremo que corresponde valorar al juez nacional.

79. Es cierto que las Directivas 2004/38 y 2008/115 no comparten el mismo objeto. No obstante, la opinión según la cual no es posible utilizar *mutatis mutandis* las soluciones de la Directiva 2008/115 a los efectos de establecer las normas procedimentales aplicables a los ciudadanos de la Unión no me convence.

80. Esta opinión se basaría en la idea según la cual las soluciones procedimentales que afectan a los nacionales de terceros países no ofrecen un nivel de respeto a los derechos suficiente a efectos de garantizar el nivel de protección adecuado de los derechos procedimentales de un ciudadano de la Unión. En ese contexto, me permito llamar la atención sobre la redacción del artículo 1 de la Directiva 2008/115, que dispone que dicha Directiva «establece normas y procedimientos comunes que deberán aplicarse en los Estados miembros [...] *de conformidad con los derechos fundamentales como principios generales del Derecho comunitario, así como del Derecho internacional*». ³²

81. A la vista de cuanto antecede, debo concluir que el Derecho de la Unión no se opone, en principio, a que se utilicen normas relativas a los nacionales de Estados terceros para establecer el sistema aplicable a los ciudadanos de la Unión.

³¹ Sentencia de 17 de marzo de 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175), apartados 23 y 24. Véanse también las conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el asunto ZZ (C-300/11, ECLI:EU:C:2013:363), puntos 83 y 84.

³² La letra cursiva es mía.

82. Sin embargo, pese a dichas consideraciones generales, la segunda cuestión prejudicial incluye dos preguntas relativas, por una parte, a la autoridad competente para emitir una decisión de retorno con respecto a un ciudadano de la Unión y, por otra parte, a la posibilidad de adoptar tal decisión como medida consecutiva al incumplimiento de una decisión de prohibición de entrada.

2. Autoridad competente

83. Según las informaciones contenidas en la resolución de remisión, la autoridad autora de la resolución administrativa de 2014 (el Director Adjunto de la Policía de Extranjería) no figura entre los órganos competentes para adoptar una decisión de retorno contra nacionales de terceros países.

84. Debo señalar que la Directiva 2004/38 no contiene ninguna aclaración en cuanto a la estructura organizativa de las autoridades. Sobre esta cuestión, comparto la posición de la Comisión que —al referirse a su contenido— señaló que la Directiva 2004/38 sólo menciona las «autoridades competentes». ³³ Así pues, no veo que pueda haber una violación del Derecho de la Unión en tanto en cuanto la autoridad en cuestión esté dotada de competencia para adoptar los actos de que se trate, respetando, en cualquier caso, los derechos y garantías procedimentales impuestos por la Directiva 2004/38.

3. Medida consecutiva al incumplimiento de la prohibición de entrada en el territorio

85. El órgano jurisdiccional remitente ha señalado que la Directiva 2008/115 dispone, en su artículo 6, apartado 1, que los Estados miembros dictarán una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país en situación irregular en su territorio, lo cual supone que la decisión de retorno trae causa del carácter irregular de la estancia y no de motivos de orden público o de seguridad nacional.

86. Sin embargo, como ya he señalado al analizar la primera cuestión prejudicial, ³⁴ una decisión de retorno —en circunstancias tales como las del asunto principal— se limita a materializar los efectos de una prohibición de entrada en el territorio. En relación con tal finalidad, el artículo 27 de la Directiva 2004/38, leído a la luz del artículo 32 de dicha Directiva, por una parte, y la norma resultante del artículo 6 de la Directiva 2008/115, por otra, proceden de una misma norma. Por lo tanto, y refiriéndome únicamente al supuesto del incumplimiento de una prohibición de entrada en el territorio, considero que el legislador nacional puede adaptar las disposiciones de la Directiva 2008/115 a la hora de adoptar las normas relativas a los ciudadanos de la Unión.

87. Así pues, propongo contestar a la segunda cuestión prejudicial en el sentido de que la Directiva 2004/38 no se opone a la utilización del contenido de la Directiva 2008/115 a efectos de establecer la regulación de los procedimientos relativos a una medida de retorno de un ciudadano de la Unión que haya penetrado en el territorio del Estado miembro de que se trate cuando los efectos de la prohibición de entrada en el territorio dictada en su contra todavía no han cesado, siempre que se respeten las medidas protectoras y las garantías procedimentales contempladas en la Directiva 2004/38, en particular, en su capítulo VI, así como los principios de equivalencia y de efectividad, extremo que corresponde apreciar al juez nacional.

³³ Véanse el artículo 8, apartado 1, y los considerandos 12 y 14 de la Directiva 2004/38.

³⁴ Véase el punto 38 de las presentes conclusiones.

C. Sobre la tercera cuestión prejudicial

88. El órgano jurisdiccional remitente plantea la tercera cuestión prejudicial sólo en la medida en que la primera cuestión recibiera una respuesta negativa. No obstante, continuaré mi análisis para el caso de que el Tribunal de Justicia no compartiera mi posición acerca de esta primera cuestión.

89. Mediante la tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta fundamentalmente si, suponiendo que las autoridades nacionales, actuando en el marco de la autonomía procedimental, revoquen, por motivos de orden público y de seguridad pública, el certificado de registro de un ciudadano de otro Estado miembro, tales autoridades podrían imponer a la vez a dicho ciudadano una medida de retorno sin un control jurisdiccional ajustado a las reglas fijadas en los artículos 27 y 28 de la Directiva 2004/38.

90. Si el Tribunal de Justicia —contestando negativamente a la primera cuestión prejudicial— decidiera que, en unas circunstancias como las del procedimiento principal, la adopción de una medida de retorno no es consecuencia del incumplimiento de una prohibición de entrada en el territorio, ello significaría que tal medida de retorno no podría escapar del control jurisdiccional previsto en los artículos 27 y 28 de la Directiva 2004/38.

91. Correspondería al legislador nacional decidir si la revocación de tal certificado y la adopción de una decisión de retorno constituyen un único acto. No obstante, la acumulación de ambas medidas no puede comprometer el principio según el cual la adopción de una medida de retorno debe tener un control jurisdiccional previo.

92. A la vista de estas consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia, para el supuesto de que la primera cuestión prejudicial reciba una respuesta negativa, que conteste a la tercera cuestión en el sentido de que la adopción de una decisión de retorno contra un ciudadano de la Unión que haya incumplido una prohibición de entrada en el territorio debe estar sujeto al control jurisdiccional establecido en los artículos 27 y 28 de la Directiva 2004/38.

D. Sobre la quinta cuestión prejudicial

93. La última cuestión prejudicial se plantea únicamente para el supuesto en que el Tribunal de Justicia responda afirmativamente a la cuarta cuestión.

94. La cuarta cuestión prejudicial tiene por objeto determinar si sería posible invocar un defecto que se ha producido en la fase de notificación de una decisión —concretamente, la falta de interpretación de su contenido a una lengua que el interesado comprenda— en el marco de un recurso dirigido contra una medida consecutiva a dicha decisión. El Tribunal de Justicia no tendría que contestar a la cuarta cuestión prejudicial si respondiera a la quinta cuestión que la decisión de prohibición de entrada no tiene que ser notificada en una lengua que el interesado comprenda cuando este no lo ha solicitado. Por ello, analizaré esta quinta y última cuestión antes de contestar a la cuarta cuestión prejudicial.

95. Mediante la quinta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si la Directiva 2004/38 impone a las autoridades del Estado miembro de acogida la obligación de notificar al ciudadano de otro Estado miembro en todos los casos, y con independencia de que el interesado lo solicite o no, su «decisión de expulsión» en una lengua que comprenda.

96. De la petición de decisión prejudicial se desprende que esta cuestión ha sido formulada en relación con el artículo 32 de la Directiva 2004/38. Dicho artículo se refiere únicamente a las medidas de prohibición de entrada adoptadas por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública.³⁵ No impone ningún requisito particular en relación con la notificación de las decisiones de prohibición de entrada. En cambio, el artículo 30 de la Directiva 2004/38 establece las normas relativas a la notificación de cualquier medida adoptada con arreglo al artículo 27 de esta Directiva, en particular, la medida de prohibición de entrada en el territorio contemplada en el artículo 32 de dicha Directiva. Considero, por lo tanto, que las decisiones de prohibición de entrada en el territorio están incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 30 de la Directiva 2004/38, que precisa, de forma general, las reglas para la notificación de tales decisiones.

97. Según los Gobiernos griego, belga, danés y del Reino Unido, así como según la Comisión, el artículo 30 de la Directiva 2004/38 no obliga a que la decisión de prohibición de entrada sea notificada en una lengua que el interesado comprenda si éste no lo ha solicitado expresamente, sino a que se le notifique en condiciones tales que le permitan entender su contenido e implicaciones. En cambio, el Sr. Petrea asevera que las autoridades están obligadas a notificar al interesado «la decisión por la que se le expulsa en una lengua que comprenda», con independencia de que lo haya solicitado o no.

98. El artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/38 establece que toda decisión «deberá notificarse al interesado por escrito, en condiciones tales que le permitan entender su contenido e implicaciones», mientras que, según el apartado 2 de dicho artículo, en principio, «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».

99. La exposición de motivos de la Propuesta de Directiva 2004/38 es clara en cuanto a la fuente de inspiración del legislador europeo y cita, a este respecto, por una parte, las disposiciones de la Directiva 64/221 y, por otra parte, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.³⁶

100. Más concretamente, el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/38, que recoge parcialmente los términos del artículo 7, párrafo primero, de la Directiva 64/221, se inspira en la sentencia Adoui y Cornuaille.³⁷ En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que no se exige que una decisión se traduzca a la lengua del interesado, sobre todo cuando se trata de una lengua menos conocida, sino que el Estado miembro debe adoptar cualquier medida útil para asegurarse de que el interesado comprenda el contenido y las implicaciones de dicha decisión.

101. Durante los trabajos preparatorios, el Comité Económico y Social cuestionó ese enfoque. Observó que la exposición de motivos de la Propuesta de Directiva 2004/38 era contradictoria con el texto inicial de esta Directiva, a saber, el artículo 28, apartado 2, del mencionado texto, según el cual la decisión debe notificarse al interesado en condiciones tales que le permitan entender su contenido e implicaciones, puesto que la exposición señalaba que no se exigía que la decisión se tradujera a la lengua del interesado.³⁸ Pues bien, la redacción de dicho artículo, que finalmente pasó a ser el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/38, no fue modificada a este respecto. Por consiguiente, entiendo que el legislador no modificó la posición presentada en la exposición de motivos y no consideró que la traducción de todas las decisiones fuera indispensable.

35 En este contexto, debo señalar que el concepto de «salud pública» no figura en todas las versiones lingüísticas del artículo 32 de la Directiva 2004/38.

36 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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, COM(2001) 257 final.

37 Sentencia de 18 de mayo de 1982 (115/81 y 116/81, EU:C:1982:183), apartado 13.

38 Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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», COM(2001) 257 final, punto 4.8.2.

102. Cabe interrogarse acerca de la manera en que las autoridades nacionales podrían determinar, si el interesado no presenta una solicitud expresa al respecto, cuál es el idioma comprensible para el interesado. En este contexto, ha de señalarse que el artículo 30 de la Directiva 2004/38, en relación con el artículo 27, apartado 1, de dicha Directiva, no sólo se refiere a los ciudadanos de la Unión, sino también a los miembros de su familia, cualquiera que sea su nacionalidad.

103. Por lo tanto, propongo al Tribunal de Justicia que conteste a la quinta cuestión prejudicial que el artículo 30 de la Directiva 2004/38 no impone a las autoridades del Estado miembro de acogida la obligación de notificar al ciudadano de otro Estado miembro una decisión de prohibición de entrada en una lengua que comprenda si dicho ciudadano no lo ha solicitado, si bien un Estado miembro debe, sin embargo, tomar cualquier medida útil para asegurarse de que el interesado comprenda el contenido e implicaciones de dicha decisión.

E. Sobre la cuarta cuestión prejudicial

104. Para el supuesto de que el Tribunal de Justicia no comparta mi análisis sobre la quinta cuestión prejudicial y considere que el Derecho de la Unión impone a las autoridades del Estado miembro de acogida la obligación de notificar al ciudadano de otro Estado miembro la decisión relativa a su expulsión en una lengua que comprenda, examinaré a continuación la cuarta cuestión prejudicial.

105. Mediante esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente quiere averiguar si el principio de efectividad se opone a una práctica jurisprudencial nacional que prohíbe a las autoridades afectadas apreciar, en el marco de la revocación de un certificado de registro de un ciudadano de la Unión o de la adopción por el Estado miembro de acogida de una medida de expulsión —medidas justificadas por la existencia de una prohibición de entrada en el territorio contra el nacional de otro Estado miembro—, en qué medida se respetaron las garantías procedimentales de los artículos 30 y 31 de la Directiva 2004/38 cuando se adoptó la decisión de prohibición de entrada.

106. Me parece que, con esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende determinar si el Derecho de la Unión impone a los Estados miembros la obligación de volver a examinar la decisión de prohibición de entrada inicial cada vez que se adopte una medida consecutiva a tal decisión.

107. Observo que el órgano jurisdiccional remitente hace referencia a la «medida de expulsión» en la cuarta cuestión prejudicial. Sin embargo, en mi opinión, se está refiriendo, al igual que en la primera cuestión prejudicial, a la «medida de retorno» consecutiva a una prohibición de entrada en el territorio.

108. Los Gobiernos griego y belga, refiriéndose expresamente a la seguridad pública, al igual que el Gobierno del Reino Unido, son de la opinión de que procede dar una respuesta negativa a tal cuestión. En cambio, el Sr. Petrea y la Comisión ponen en tela de juicio este enfoque, invocando un conflicto potencial entre esa solución y el principio de efectividad.

109. Según el artículo 31, apartado 1, de la Directiva 2004/38, el destinatario de una decisión de prohibición de entrada por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública debe poder interponer recursos judiciales. Por consiguiente, considero que, en circunstancias como las del asunto principal, en el momento de la notificación de la decisión de 2011, el Sr. Petrea podía haber alegado una falta de traducción, basándose en el artículo 31 de la Directiva 2004/38.

110. Sin embargo, la Directiva 2004/38 sólo obliga a los Estados miembros a cumplir las garantías procesales establecidas en su artículo 31, «en el momento de adoptar» decisiones restrictivas.³⁹ A mi juicio, esta obligación se aplica hasta que dicha decisión alcance firmeza. Esta postura es conforme con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que ya ha reconocido que el carácter firme de una resolución administrativa contribuye a la seguridad jurídica y que, en consecuencia, el Derecho de la Unión no impone, en principio, a un órgano administrativo el deber de revisar una resolución administrativa que haya adquirido tal firmeza.⁴⁰

111. Cuando la prohibición de entrada en el territorio adquiera firmeza, el ciudadano de la Unión podrá presentar una solicitud de levantamiento, con arreglo al artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2004/38.⁴¹ Esta disposición pretende garantizar que la prohibición de que se trate pueda levantarse tras un plazo razonable, pero únicamente, como establece la Directiva 2004/38, en función de las circunstancias posteriores a la adopción de tal medida.⁴²

112. Así pues, considero que la solución adoptada por el Derecho nacional según la cual un acto que haya adquirido firmeza no puede ser objeto de control a través de un recurso dirigido contra un acto posterior no es contraria a la Directiva 2004/38.

113. En cualquier caso, las normas relativas a los recursos contra las medidas que restringen el derecho de libre circulación y residencia deben respetar los principios de equivalencia y de efectividad. Entre los elementos expuestos en la resolución de remisión, no hay nada que haga pensar que dichos principios no hayan sido respetados. Corresponde al juez nacional apreciar, como mínimo, si las normas de que se trata no vulneran ni el principio de equivalencia ni el principio de efectividad. Por lo tanto, propongo responder a la cuarta cuestión prejudicial en el sentido de que la Directiva 2004/38 no se opone a normas o prácticas nacionales que —en el marco de la revocación de un certificado de registro de un ciudadano de la Unión o de la adopción por el Estado miembro de acogida de una medida de retorno consecutiva al incumplimiento de una prohibición de entrada en el territorio contra un nacional de otro Estado miembro— no permitan apreciar en qué medida se respetaron las garantías procedimentales establecidas en los artículos 30 y 31 de la Directiva 2004/38 en el momento de la adopción de dicha decisión de prohibición de entrada, siempre que dichas normas o prácticas nacionales no vulneren el principio de equivalencia ni el principio de efectividad.

VI. Conclusión

114. A la vista de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Primera Instancia de Tesalónica, Grecia):

«1) 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, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, y los

39 Sentencia de 4 de octubre de 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608), apartados 54 a 56.

40 Véase la sentencia de 4 de octubre de 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608), apartado 76.

41 Véase la sentencia de 17 de junio de 1997, Shingara y Radiom (C-65/95 y C-111/95, EU:C:1997:300), apartados 39 y 41, en la que el Tribunal de Justicia, refiriéndose a la sentencia de 18 de mayo de 1982, Adoui y Cornuaille (115/81 y 116/81, EU:C:1982:183) —que, como he indicado en la nota 12, inspiró el artículo 32, apartado 2, de la Directiva 2004/38— señaló: «[E]l hecho de que, en el marco de una decisión anterior, un nacional comunitario no haya interpuesto un recurso o de que la autoridad competente independiente no haya emitido un dictamen [...] no puede impedir el examen de la nueva solicitud presentada por ese nacional.»

42 Pérez van Kappel, A., «La libre circulación de personas sin motivos económicos tras la adopción de la Directiva 2004/38/CE y a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», *Estudios de Derecho Judicial*, vol. 132, 2007, p. 139.

principios de la confianza legítima y de buena administración no se oponen a que se revoque el certificado de registro de un ciudadano de un Estado miembro expedido por otro Estado miembro ni a que este último adopte una medida de retorno contra dicho ciudadano cuando, pese a haber sido objeto de una decisión de prohibición de entrada adoptada por el Estado miembro de acogida por motivos de orden público y de seguridad pública que no haya dejado de producir sus efectos, dicho ciudadano vuelva a entrar en el territorio del Estado miembro de acogida.

- 2) La Directiva 2004/38 no se opone a la utilización del contenido de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y de Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, a los efectos de establecer la regulación de los procedimientos relativos a una medida de retorno de un ciudadano de un Estado miembro que ha penetrado en el territorio de otro Estado miembro a pesar de que se ha dictado contra él una decisión de prohibición de entrada por este último Estado, siempre que se respeten las medidas protectoras y las garantías procedimentales contempladas en la Directiva 2004/38, en particular, en su capítulo VI, así como los principios de equivalencia y de efectividad, extremo que corresponde apreciar al juez nacional.
- 3) El artículo 30 de la Directiva 2004/38 no impone a las autoridades del Estado miembro de acogida la obligación de notificar al ciudadano de otro Estado miembro una decisión de prohibición de entrada en una lengua que comprenda si dicho ciudadano no lo ha solicitado, si bien un Estado miembro debe, sin embargo, tomar cualquier medida útil para asegurarse de que el interesado haya comprendido el contenido y las implicaciones de dicha decisión.
- 4) La Directiva 2004/38 no se opone a normas o prácticas nacionales que, en el marco de la revocación de un certificado de registro de un ciudadano de la Unión o de la adopción por el Estado miembro de acogida de una medida de retorno consecutiva al incumplimiento de una prohibición de entrada en el territorio contra un nacional de otro Estado miembro, no permitan apreciar en qué medida se respetaron las garantías procedimentales establecidas en los artículos 30 y 31 de la Directiva 2004/38 en el momento de la adopción de dicha decisión de prohibición de entrada, siempre que dichas normas o prácticas nacionales no vulneren el principio de equivalencia ni el principio de efectividad».