



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 14 de septiembre de 2017\*

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2004/38/CE — Directiva 2008/115/CE — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Estancia de un nacional de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro a pesar de la prohibición de acceso al territorio de ese Estado — Legalidad de la decisión de revocar un certificado de registro y una segunda resolución de expulsión del territorio — Posibilidad de invocar por vía de excepción la ilegalidad de una resolución anterior — Obligación de traducción»

En el asunto C-184/16,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Primera Instancia de Tesalónica, Grecia), mediante resolución de 23 de marzo de 2016, recibida en el Tribunal de Justicia el 1 de abril de 2016, en el procedimiento entre

**Ovidiu- Mihăiță Petrea**

e

**Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de Sala, y los Sres. E. Regan, J.-C. Bonichot (Ponente), A. Arabadjiev y C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 2 de febrero de 2017;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Ovidiu- Mihăiță Petrea, por las Sras. S. Dima y A. Muntean, dikigoroi;
- en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. D. Katopodis y la Sra. A. Magrippi, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. C. Pochet y L. Van den Broeck, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno danés, por la Sra. M.S. Wolff y el Sr. C. Thorning, en calidad de agentes;

\* Lengua de procedimiento: griego.

- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. S. Brandon y la Sra. C. Brodie, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. B. Lask, Barrister;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. E. Montaguti y el Sr. M. Konstantinidis, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de abril de 2017;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 27, 28 y 30 a 32 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35), del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115/CE 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), y de los principios de efectividad y de protección de la confianza legítima.
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre el Sr. Ovidiu- Mihăiță Petrea y el Ypourgos Dimosias Taxis kai Prostatias tou Politi (Ministro de Orden Público y de Protección del Ciudadano, Grecia), actualmente el Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygkrotisis (Ministro del Interior y de la Reforma Administrativa, Grecia), relativo a la legalidad de una resolución administrativa mediante la que este último revocó un certificado de registro que había expedido al interesado y ordenó su retorno a Rumanía.

### **Marco jurídico**

#### ***Derecho de la Unión***

##### *Directiva 2004/38*

- 3 El considerando 11 de la Directiva 2004/38 indica lo siguiente:  
«El derecho fundamental y personal de residencia en otro Estado miembro ha sido otorgado directamente a los ciudadanos de la Unión por el Tratado, y no depende de haber completado los procedimientos administrativos.»
- 4 El artículo 8, apartados 1 y 2, de esta Directiva dispone:  
«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.

2. El plazo fijado para el registro no podrá ser inferior a tres meses a partir de la fecha de llegada. Se expedirá inmediatamente un certificado de registro que precise el nombre y dirección de la persona registrada y la fecha de registro. El incumplimiento de la obligación de registro podrá conllevar, para la persona interesada, castigos con sanciones proporcionadas y no discriminatorias.»

5 El artículo 15, apartado 1, de la citada Directiva establece:

«Los procedimientos previstos en los artículos 30 y 31 se aplicarán, por analogía, a toda decisión que restrinja la libertad de circulación del ciudadano de la Unión o los miembros de su familia por motivos que no sean de orden público, seguridad pública o salud pública.»

6 Según el artículo 27, apartados 1 y 2, de esta misma Directiva:

«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.»

7 El artículo 28, apartado 1, de la Directiva 2004/38 señala:

«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.»

8 A tenor del artículo 30 de esta Directiva:

«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.

3. En la notificación se indicará la jurisdicción o instancia administrativa ante la cual el interesado puede interponer recurso, así como el plazo establecido para ello y, cuando proceda, el plazo concedido para abandonar el territorio del Estado miembro. Excepto en casos urgentes debidamente justificados, dicho plazo no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de notificación.»

9 El artículo 31 de dicha Directiva establece:

«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.

2. Cuando la solicitud de recurso judicial o administrativo de la decisión de expulsión vaya acompañada de la solicitud de una orden provisional de suspensión de la ejecución de dicha decisión, no podrá producirse la expulsión en sí hasta el momento en que se haya adoptado la decisión sobre la orden provisional excepto si:

- la decisión de expulsión se basa en una decisión judicial anterior, o si
- las personas afectadas han tenido acceso previo a la revisión judicial, o si
- la decisión de expulsión se basa en motivos imperiosos de seguridad pública conforme al apartado 3 del artículo 28.

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.»

10 El artículo 32 de la Directiva 2004/38 indica:

«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 [de la Unión], 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.»

11 El artículo 37 de esta Directiva precisa:

«Las disposiciones de la presente Directiva no afectarán a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de un Estado miembro que sean más favorables para los beneficiarios de la presente Directiva.»

#### *Directiva 2008/115*

12 El artículo 1 de la Directiva 2008/115 dispone:

«La presente Directiva establece normas y procedimientos comunes que deberán aplicarse en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, de conformidad con los derechos fundamentales como principios generales del Derecho [de la Unión], así como del Derecho internacional, incluidas las obligaciones en materia de protección de los refugiados y de derechos humanos.»

13 El artículo 2, apartado 1, de esta Directiva establece:

«La presente Directiva se aplicará a los nacionales de terceros países en situación irregular en el territorio de un Estado miembro.»

14 El artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva indica:

«Los Estados miembros dictarán una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio, sin perjuicio de las excepciones contempladas en los apartados 2 a 5.»

15 El artículo 12 de esta misma Directiva señala:

«1. Las decisiones de retorno y —si se dictan— las decisiones de prohibición de entrada y de expulsión se dictarán por escrito y consignarán los fundamentos de hecho y de derecho, así como información sobre las vías de recurso de que se dispone.

[...]

2. Los Estados miembros proporcionarán, previa petición, una traducción escrita u oral de los principales elementos de las decisiones relativas al retorno, conforme a lo dispuesto en el apartado 1, incluida información sobre las vías de recurso disponibles, en una lengua que el nacional de un tercer país comprenda o pueda suponerse razonablemente que comprende.

3. Los Estados miembros podrán decidir no aplicar el apartado 2 a los nacionales de terceros países que hayan entrado ilegalmente en el territorio de un Estado miembro y que no hayan obtenido anteriormente una autorización o derecho de estancia en él.

En tales casos, las decisiones relativas al retorno a que se refiere el apartado 1 se consignarán a través de un formulario tipo según disponga la legislación nacional.

Los Estados miembros facilitarán folletos informativos generales en los que se explicarán los principales elementos del formulario tipo en al menos cinco de las lenguas que con mayor frecuencia utilicen o comprendan los inmigrantes ilegales que llegan al Estado miembro de que se trate.»

### ***Derecho griego***

16 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' 135/21.6.2007) transpuso la Directiva 2004/38.

17 La Ley 3907/2011, de servicios de asilo y primera acogida, retorno de personas en situación irregular, permiso de residencia, etc. (FEK A' 7/26.1.2011) transpuso la Directiva 2008/115.

18 El artículo 40, apartados 1 y 2, de dicha Ley establece lo siguiente:

«1. Por lo que se refiere a la expulsión de los beneficiarios del derecho a la libre circulación, de conformidad con el artículo 2, punto 5, del Código de Fronteras Schengen y con las disposiciones del Decreto Presidencial 106/2007, se aplicarán las disposiciones del capítulo C 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.»

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

- 19 De la resolución de remisión se desprende que el Sr. Petrea, nacional rumano, fue condenado en 2011 por el Monomeles Plimmeleiodikeio Peiraia (Juzgado de lo Penal del Pireo, Grecia) a una pena de 8 meses de prisión con suspensión de la ejecución durante tres años, como coautor de un delito de hurto.
- 20 Mediante resolución de 30 de octubre de 2011, la Administración griega, por una parte, ordenó su expulsión a Rumanía porque constituía una amenaza grave para el orden público y la seguridad pública y, por otra parte, lo inscribió en el registro nacional de extranjeros no admisibles y en el sistema de información Schengen, hasta el 30 de octubre de 2018, lo que dio lugar a que se le prohibiera la entrada en el territorio hasta esa fecha.
- 21 En la citada resolución se menciona que se comunicó al Sr. Petrea, el 27 de octubre de 2011, un documento informativo destinado a los extranjeros en proceso de expulsión, informándolo, en una lengua que dominaba, de sus derechos y de las vías de recurso de que disponía, así como de la posibilidad de solicitar una traducción escrita u oral de los principales puntos de la resolución de retorno.
- 22 El 1 de noviembre de 2011, el Sr. Petrea declaró por escrito que renunciaba a cualquier recurso por la vía judicial y que deseaba regresar a su país de origen. Su expulsión a ese Estado miembro se produjo el 5 de noviembre de 2011.
- 23 El 1 de septiembre de 2013, el Sr. Petrea regresó a Grecia y, el 25 de septiembre de 2013, presentó una solicitud para la concesión del certificado de registro como ciudadano de la Unión, que le fue expedido ese mismo día.
- 24 Sin embargo, tras descubrir que el Sr. Petrea seguía estando sujeto a una prohibición de acceso al territorio, las autoridades de la policía de extranjería decidieron, el 14 de octubre de 2014, revocar dicho certificado y ordenar el retorno del Sr. Petrea a Rumanía.
- 25 El Sr. Petrea interpuso un recurso administrativo contra la citada resolución, en el que manifestaba no sólo que no se le había notificado por escrito, en una lengua que comprendiera, la resolución de expulsión de 30 de octubre de 2011, en infracción de lo exigido en el artículo 30 de la Directiva 2004/38, sino también que ya no representaba, en cualquier caso, un peligro para el orden público y la seguridad pública.
- 26 Dicho recurso fue desestimado mediante resolución de 10 de noviembre de 2014, al considerarse que el Sr. Petrea seguía siendo objeto de una medida de prohibición de entrada en el territorio. También se objetó que no podía invocar por vía de excepción la ilegalidad de la resolución de expulsión de 30 de octubre de 2011.
- 27 El Sr. Petrea solicitó al Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Primera Instancia de Tesalónica, Grecia) la anulación de esta última resolución y de la del 14 de octubre de 2014.

28 En estas circunstancias, el Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Primera Instancia de Tesalónica) 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 [protección de] la confianza legítima y de 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?»

## ***Sobre las cuestiones prejudiciales***

### *Sobre la primera cuestión prejudicial*

- 29 De la resolución de remisión se desprende que el Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Primera Instancia de Tesalónica) considera que la resolución de expulsión de 30 de octubre de 2011 tuvo por objeto, por una parte, ordenar la salida del Sr. Petrea del territorio griego y, por otra, prohibirle volver a entrar en él hasta el 30 de octubre de 2018. En consecuencia, a efectos de las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia, dicha resolución debe considerarse una resolución de prohibición de entrada en el territorio.
- 30 En estas circunstancias, debe considerarse que la primera cuestión prejudicial tiene por objeto que se dilucide, en esencia, si la Directiva 2004/38, en particular sus artículos 27 y 32, y el principio de protección de la confianza legítima se oponen a que un Estado miembro revoque un certificado de registro expedido erróneamente a un ciudadano de la Unión que seguía estando sujeto a una prohibición de entrada en el territorio, y adopte contra él una resolución de expulsión basada únicamente en la afirmación de que la medida de prohibición de entrada en el territorio seguía estando en vigor.
- 31 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en particular, si el artículo 27 de la Directiva 2004/38 obliga a las autoridades competentes a verificar, en esta ocasión, si el interesado representa todavía una amenaza real para el orden público o si debe atenerse a la apreciación realizada en la fecha de la resolución inicial, en este caso la resolución de 30 de octubre de 2011.
- 32 Por lo que respecta, en primer lugar, a la revocación del certificado de registro, el Tribunal de Justicia ha declarado que el derecho de los nacionales de un Estado miembro a entrar en el territorio de otro Estado miembro y a permanecer en él a los fines previstos por el Tratado CE constituye un derecho directamente atribuido por éste o, según los casos, por las disposiciones adoptadas para la aplicación del referido Tratado. Por tanto, la expedición de una autorización de residencia a un nacional de un Estado miembro no debe considerarse un acto constitutivo de derechos, sino un acto de reconocimiento, por parte de un Estado miembro, de la situación individual de un nacional de otro Estado miembro en relación con las disposiciones del Derecho de la Unión (sentencia de 21 de julio de 2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, apartado 48 y jurisprudencia citada).
- 33 Por consiguiente, al igual que ese carácter declarativo impide calificar como ilegal, en el sentido del Derecho de la Unión, la residencia de un ciudadano por la sola circunstancia de que no disponga de una tarjeta de residencia, también se opone a que se considere legal, en el sentido del Derecho de la Unión, la residencia de un ciudadano de ésta por el mero hecho de que le haya sido expedido válidamente un título de esa clase (sentencia de 21 de julio de 2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, apartado 54).
- 34 Como el Abogado General ha señalado en el punto 42 de sus conclusiones, esta solución se aplica *a fortiori* en el marco del Tratado FUE, como por otra parte indica el considerando 11 de la Directiva 2004/38.
- 35 En consecuencia, el certificado de registro previsto en el artículo 8, apartado 2, de la Directiva 2004/38 reviste también carácter declarativo, por lo que la expedición de este documento no puede, en sí misma, fundamentar la confianza legítima del interesado en su derecho a residir en el territorio del Estado miembro afectado.
- 36 Por otra parte, en el litigio principal, ninguna de las circunstancias descritas en la resolución de remisión permite considerar que las autoridades competentes hicieran concebir esperanzas acerca del derecho de residencia del interesado basadas en garantías concretas que se le hubieran podido dar.

- 37 Además, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que la Administración griega justificó la revocación del certificado de registro por motivos legítimos, principalmente por la circunstancia de que éste había sido expedido por error.
- 38 De lo anterior resulta que, en circunstancias como las del litigio principal, ni la Directiva 2004/38 ni el principio de protección de la confianza legítima se oponen a la revocación del certificado de registro previsto en el artículo 8, apartado 2, de la citada Directiva.
- 39 Por lo que respecta a las formas de adopción de una resolución de retorno en circunstancias como las del litigio principal, debe recordarse que el artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38 establece, sin perjuicio de lo dispuesto en su capítulo VI, la posibilidad de que los Estados miembros limiten 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. El artículo 27, apartado 2, de esta Directiva señala, en particular, que la conducta personal del interesado deberá constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad.
- 40 En cuanto al artículo 28, apartado 1, de la referida Directiva, obliga a las autoridades competentes a 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, antes de tomar una decisión de expulsión del territorio por razones de orden público o seguridad pública.
- 41 Estas disposiciones, que son válidas para todas las resoluciones de expulsión, se aplican por tanto, en particular, a las decisiones de prohibición de entrada en el territorio, a las que se refiere expresamente el artículo 32 de la Directiva 2004/38.
- 42 Aun cuando la Directiva 2004/38 no contiene disposiciones específicas para el supuesto de que una persona sujeta a dicha prohibición regrese al Estado miembro de que se trate en infracción de esta última, del conjunto de las disposiciones de esta Directiva y más concretamente de las que regulan un posible levantamiento de una prohibición de este tipo resulta que las autoridades competentes disponen de facultades adecuadas para garantizar su respeto.
- 43 A este respecto, ha de señalarse que la Directiva 2004/38 establece las condiciones en que las autoridades competentes pueden conceder un levantamiento de la prohibición debido a un cambio de circunstancias.
- 44 En efecto, el artículo 32, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2004/38 dispone que la persona que haya sido objeto de una decisión de prohibición de entrada en el territorio podrá solicitar su levantamiento tras un plazo razonable en función de las circunstancias y, en cualquier caso, tres años después de su ejecución, aportando datos que puedan demostrar un cambio sustancial de las circunstancias que justificaron su adopción.
- 45 Sin embargo, el artículo 32, apartado 2, de esta Directiva indica que dicha persona no tendrá «derecho alguno de entrada en [el] territorio» del Estado miembro de que se trate mientras se examina su solicitud.
- 46 Por consiguiente, del tenor de estas disposiciones resulta expresamente que la Directiva 2004/38 no impide en absoluto a un Estado miembro adoptar una resolución de retorno respecto de una persona que ha solicitado el levantamiento de la prohibición de entrada en el territorio a la que está sujeta, conforme a lo dispuesto en el artículo 32, apartado 1, de esa Directiva, mientras no se haya dado curso favorable a esa solicitud.

- 47 Lo mismo sucede necesariamente cuando, como en el litigio principal, el interesado ha regresado al territorio del Estado miembro afectado sin haber solicitado el levantamiento de la prohibición de entrada en el territorio que se le ha impuesto.
- 48 Por lo que se refiere a la cuestión de si las autoridades competentes deben volver a comprobar si concurren los requisitos establecidos en los artículos 27 y 28 de la Directiva 2004/38, de la propia naturaleza de una medida de prohibición de entrada en el territorio se desprende que ésta sigue vigente mientras no haya sido levantada y que la mera declaración de infracción permite a dichas autoridades dictar contra el interesado una nueva resolución de expulsión.
- 49 Habida cuenta de lo anterior, procede, por tanto, responder a la primera cuestión prejudicial que la Directiva 2004/38 y el principio de protección de la confianza legítima no se oponen a que un Estado miembro, por una parte, revoque un certificado de registro expedido erróneamente a un ciudadano de la Unión que seguía estando sujeto a una prohibición de entrada en el territorio y, por otra, adopte contra él una resolución de expulsión basada únicamente en la constatación de que la medida de prohibición de entrada en el territorio seguía estando en vigor.

*Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y tercera*

- 50 Mediante las cuestiones prejudiciales segunda y tercera, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta fundamentalmente si el Derecho de la Unión se opone a que una resolución de retorno de un ciudadano de la Unión, como la controvertida en el litigio principal, sea adoptada por las mismas autoridades y con arreglo al mismo procedimiento que la resolución de retorno de un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular a que se hace referencia en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115.
- 51 El órgano jurisdiccional remitente justifica estas cuestiones en que el legislador nacional ha hecho aplicables a los nacionales de los Estados miembros algunas de las disposiciones procesales establecidas en la Directiva 2008/115 para los nacionales de terceros países, sin perjuicio de las disposiciones nacionales más favorables.
- 52 A este respecto, ha de señalarse que los Estados miembros pueden inspirarse en las disposiciones de la Directiva 2008/115 para designar a las autoridades competentes y definir el procedimiento aplicable a la adopción de una resolución que exige el retorno de un ciudadano de la Unión como la controvertida en el litigio principal, si ninguna disposición del Derecho de la Unión se opone a ello (véase, por analogía, el auto de 10 de febrero de 2004, Mavrona, C-85/03, EU:C:2004:83, apartado 20).
- 53 En efecto, la determinación de las autoridades competentes para adoptar las distintas medidas previstas por la Directiva 2004/38 se inscribe en la autonomía procedimental de los Estados miembros, ya que la Directiva no contiene ninguna disposición al respecto.
- 54 En cuanto al procedimiento que ha de seguirse, de la resolución de remisión se desprende que no solamente la Directiva 2008/115, a la que remite el Derecho nacional controvertido en el litigio principal, establece la aplicación de garantías procesales en su capítulo III, sino también y sobre todo que ese Derecho reserva en cualquier caso la aplicación de las medidas de transposición de la Directiva 2004/38 que sean más favorables para el ciudadano de la Unión.
- 55 Por consiguiente, ningún dato de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia permite considerar que la Directiva 2004/38 se oponga a que una resolución de retorno como la controvertida en el litigio principal sea adoptada por las mismas autoridades y con arreglo al mismo procedimiento que la resolución de retorno de un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular a que se hace referencia en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115.

56 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera que las Directivas 2004/38 y 2008/115 no se oponen a que una resolución de retorno de un ciudadano de la Unión, como la controvertida en el litigio principal, sea adoptada por las mismas autoridades y con arreglo al mismo procedimiento que la resolución de retorno de un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular a que se hace referencia en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115, siempre que se apliquen las medidas de transposición de la Directiva 2004/38 que sean más favorables para ese ciudadano de la Unión.

*Sobre la cuarta cuestión prejudicial*

57 Mediante la cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el principio de efectividad se opone a una práctica jurisprudencial según la cual un nacional de un Estado miembro contra el que se ha dictado una resolución de retorno en circunstancias como las del litigio principal no puede invocar, en apoyo de un recurso interpuesto contra dicha resolución, la ilegalidad de la resolución de prohibición de entrada en el territorio anteriormente dictada contra él.

58 A este respecto, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que, a falta de normativa del Derecho de la Unión, corresponde a los Estados miembros designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables. Sin embargo, esta regulación no debe hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (sentencias de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos y Oliveri, C-482/01 y C-493/01, EU:C:2004:262, apartado 80, y de 13 de marzo de 2014, Global Trans Lodzhistik, C-29/13 y C-30/13, EU:C:2014:140, apartado 33).

59 El Derecho de la Unión no se opone en absoluto a que la ley nacional no permita invocar contra un acto individual, como una resolución de retorno, la ilegalidad de una resolución de prohibición de entrada en el territorio que haya adquirido firmeza, bien porque el correspondiente plazo de recurso haya expirado, o bien porque el recurso interpuesto contra ella haya sido desestimado.

60 En efecto, como el Tribunal de Justicia ha declarado en numerosas ocasiones, la fijación de plazos razonables de recurso, en interés de la seguridad jurídica, que protege tanto al particular como a la Administración interesados, es compatible con el Derecho de la Unión (sentencia de 17 de noviembre de 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, apartado 41 y jurisprudencia citada).

61 Sin embargo, el interesado debe haber tenido de manera efectiva la posibilidad de impugnar en un plazo útil la resolución inicial de prohibición de entrada en el territorio y de impugnar las disposiciones de la Directiva 2004/38.

62 De la resolución de remisión se desprende que, en el litigio principal, el Sr. Petrea alega que la resolución de prohibición de entrada en el territorio de 30 de octubre de 2011, sobre cuya base se adoptó la resolución de expulsión de 14 de octubre de 2014, no se le notificó con arreglo a lo exigido en el artículo 30 de la Directiva 2004/38, es decir, «en condiciones tales que le permitan entender su contenido e implicaciones». En un supuesto de este tipo, el principio de efectividad se opone, según el Sr. Petrea, a que se considere que ha expirado el plazo de recurso contra la primera resolución, y la ilegalidad de que adolece esta resolución todavía podría invocarse en apoyo del recurso interpuesto contra la segunda resolución.

63 En el presente asunto, de la resolución de remisión resulta aparentemente que el Sr. Petrea tuvo conocimiento de la resolución de 30 de octubre de 2011, a la que dio cumplimiento, y que, antes de su adopción, recibió también un documento informativo destinado a los extranjeros en proceso de expulsión, que le informaba, en una lengua que dominaba, de sus derechos y de las vías de recurso de

que disponía, así como de la posibilidad de solicitar una traducción escrita u oral de los puntos esenciales de la resolución de retorno. También se desprende que el interesado declaró por escrito que renunciaba a cualquier recurso judicial contra la resolución de 30 de octubre de 2011.

- 64 En estas circunstancias, debe considerarse que el interesado disponía de información suficiente para invocar en vía jurisdiccional la posible vulneración de las exigencias de notificación impuestas en el artículo 30 de la Directiva 2004/38, extremo que, no obstante, corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.
- 65 Por consiguiente, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que el principio de efectividad no se opone a una práctica jurisprudencial según la cual un nacional de un Estado miembro contra el que se ha dictado una resolución de retorno en circunstancias como las del litigio principal no puede invocar, en apoyo de un recurso interpuesto contra dicha resolución, la ilegalidad de la resolución de prohibición de entrada en el territorio anteriormente dictada contra él, siempre que el interesado haya tenido la posibilidad efectiva de impugnar en un plazo útil esta última resolución con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 2004/38.

#### *Sobre la quinta cuestión prejudicial*

- 66 Con carácter preliminar, debe recordarse que, en la quinta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente hace referencia al artículo 32 de la Directiva 2004/38, relativo a los efectos en el tiempo de una prohibición de entrada en el territorio, cuando del tenor de la cuestión resulta manifiestamente que atañe al artículo 30 de la Directiva, relativo a las notificaciones de las decisiones adoptadas en virtud del artículo 27, apartado 1, de ésta.
- 67 Por otra parte, en la resolución de remisión se indica que el interesado no solicitó la traducción de la resolución de 30 de octubre de 2011.
- 68 Por consiguiente, debe considerarse que, mediante su quinta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta fundamentalmente si el artículo 30 de la Directiva 2004/38 exige que una decisión adoptada en virtud del artículo 27, apartado 1, de esa Directiva se notifique al interesado en una lengua que comprenda, aun cuando no haya presentado una solicitud en este sentido.
- 69 En primer lugar, debe señalarse que esta exigencia no se deriva del tenor del artículo 30, apartado 1, de la citada Directiva, que establece, con carácter más general, que toda decisión adoptada en virtud del apartado 1 del artículo 27 de esa Directiva deberá notificarse al interesado por escrito «en condiciones tales que le permitan entender su contenido e implicaciones».
- 70 En segundo lugar, de los trabajos preparatorios de la Directiva 2004/38, en particular de 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], resulta que el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/38 no implica que la resolución de expulsión se traduzca a la lengua del interesado, sino que exige, en cambio, a los Estados miembros que adopten cualquier medida útil para que éste comprenda el contenido y los efectos de la resolución, conforme a lo que el Tribunal de Justicia había declarado en la sentencia de 18 de mayo de 1982, Adoui y Cornuaille (115/81 y 116/81, EU:C:1982:183), apartado 13.
- 71 Por último, ha de señalarse que, por lo que respecta a las resoluciones de retorno dictadas contra nacionales de terceros países, el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2008/115 dispone que los Estados miembros proporcionarán, previa petición, una traducción escrita u oral de los principales

elementos de las decisiones relativas al retorno, incluida información sobre las vías de recurso disponibles, en una lengua que el nacional de un tercer país comprenda o pueda suponerse razonablemente que comprende.

- 72 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la quinta cuestión prejudicial que el artículo 30 de la Directiva 2004/38 obliga a los Estados miembros a adoptar cualquier medida útil para que el interesado comprenda el contenido y las implicaciones de una decisión adoptada en virtud del artículo 27, apartado 1, de dicha Directiva, pero no exige que esta decisión se le notifique en una lengua que comprenda o pueda suponerse razonablemente que comprende, cuando no haya presentado ninguna solicitud en este sentido.

### **Costas**

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

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

- 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, y el principio de protección de la confianza legítima no se oponen a que un Estado miembro, por una parte, revoque un certificado de registro expedido erróneamente a un ciudadano de la Unión que seguía estando sujeto a una prohibición de entrada en el territorio y, por otra, adopte contra él una resolución de expulsión basada únicamente en la constatación de que la medida de prohibición de entrada en el territorio seguía estando en vigor.**
- 2) **La Directiva 2004/38 y la Directiva 2008/115/CE 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, no se oponen a que una resolución de retorno de un ciudadano de la Unión Europea, como la controvertida en el litigio principal, sea adoptada por las mismas autoridades y con arreglo al mismo procedimiento que la resolución de retorno de un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular a que se hace referencia en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115, siempre que se apliquen las medidas de transposición de la Directiva 2004/38 que sean más favorables para ese ciudadano de la Unión.**
- 3) **El principio de efectividad no se opone a una práctica jurisprudencial según la cual un nacional de un Estado miembro contra el que se ha dictado una resolución de retorno en circunstancias como las del litigio principal no puede invocar, en apoyo de un recurso interpuesto contra dicha resolución, la ilegalidad de la resolución de prohibición de entrada en el territorio anteriormente dictada contra él, siempre que el interesado haya tenido la posibilidad efectiva de impugnar en un plazo útil esta última resolución con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 2004/38.**

- 4) El artículo 30 de la Directiva 2004/38 obliga a los Estados miembros a adoptar cualquier medida útil para que el interesado comprenda el contenido y las implicaciones de una decisión adoptada en virtud del artículo 27, apartado 1, de dicha Directiva, pero no exige que esta decisión se le notifique en una lengua que comprenda o pueda suponerse razonablemente que comprenda, cuando no haya presentado ninguna solicitud en este sentido.

Firmas