



# Recopilación de la Jurisprudencia

**Asunto C-184/16**

**Ovidiu-Mihăiță Petrea  
contra  
Ypourgou Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis**

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis)

«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»

Sumario — Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 14 de septiembre de 2017

1. *Ciudadanía de la Unión — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Directiva 2004/38/CE — Limitación del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público o de seguridad pública — Certificado de registro expedido a un ciudadano de la Unión, a pesar de una prohibición de acceso al territorio del Estado miembro — Revocación de dicho certificado y adopción de una segunda resolución de expulsión del territorio basada únicamente en la constatación de que la medida de prohibición seguía estando en vigor — Procedencia también en virtud del principio de protección de la confianza legítima*

*(Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, considerando 11 y arts. 8, ap. 2, y 32, aps. 1 y 2)*

2. *Ciudadanía de la Unión — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Directiva 2004/38/CE — Limitación del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público o de seguridad pública — Resolución de retorno de un ciudadano de la Unión — Adopción de dicha resolución 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 en el sentido de la Directiva 2008/115/CE — Procedencia — Requisito*

*(Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2004/38/CE y 2008/115/CE, art. 6, ap. 1)*

3. *Ciudadanía de la Unión — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Directiva 2004/38/CE — Limitación del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público o de seguridad pública — Nacional de un Estado miembro contra el que se ha dictado una resolución de retorno que 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 — Violación del principio de efectividad — Inexistencia — Requisito*

*(Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo)*

4. *Ciudadanía de la Unión — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Directiva 2004/38/CE — Limitación del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público o de seguridad pública — Decisión de limitar la libertad de circulación y residencia de un ciudadano de la Unión — Notificación — Obligación de notificar la decisión en una lengua que el interesado comprenda cuando no haya presentado ninguna solicitud en este sentido — Inexistencia*

*(Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2004/38/CE, arts. 27, ap. 1, y 30, y 2008/115/CE, art. 12, ap. 2)*

1. La Directiva 2004/38, 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 n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221, 68/360, 72/194, 73/148, 75/34, 75/35, 90/364, 90/365 y 93/96, 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 Europea 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.

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).

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).

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

(véanse los apartados 32 a 35, 39 a 49 y el punto 1 del fallo)

2. La Directiva 2004/38 y la Directiva 2008/115, 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.

(véanse el apartado 56 y el punto 2 del fallo)

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.

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).

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.

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).

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.

(véanse los apartados 58 a 61 y 65 y el punto 3 del fallo)

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.

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».

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.

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.

(véanse los apartados 69 a 72 y el punto 4 del fallo)