



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 17 de abril de 2018\*

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión Europea — Derecho a residir y circular libremente en el territorio de los Estados miembros — Directiva 2004/38/CE — Artículo 28, apartado 3, letra a) — Protección reforzada contra la expulsión — Requisitos — Derecho de residencia permanente — Residencia en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores a la decisión de expulsión del Estado miembro de que se trate — Período de estancia en prisión — Consecuencias sobre la continuidad de la residencia de diez años — Relación con el examen global del vínculo de integración — Momento en el que tiene lugar dicho examen y criterios que han de tenerse en cuenta»

En los asuntos acumulados C-316/16 y C-424/16,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas con arreglo al artículo 267 TFUE, presentadas por el Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baden-Wurtemberg, Alemania) y por la Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido), mediante resoluciones de 27 de abril y 27 de julio de 2016, respectivamente, recibidas en el Tribunal de Justicia el 3 de junio y el 1 de agosto de 2016, en los procedimientos entre

**B**

y

**Land Baden-Württemberg** (C-316/16),

y entre

**Secretary of State for the Home Department**

y

**Franco Vomero** (C-424/16),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. M. Ilešič, J.L. da Cruz Vilaça, A. Rosas y C.G. Fernlund, Presidentes de Sala, y el Sr. E. Juhász, la Sra. C. Toader, los Sres. M. Safjan y D. Šváby, la Sra. A. Prechal (Ponente) y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

\* Lenguas de procedimiento: alemán e inglés.

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de julio de 2017;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de B, por el Sr. R. Kugler, Rechtsanwalt;
- en nombre del Sr. Vomero, por el Sr. R. Husain, QC, los Sres. P. Tridimas y N. Armstrong, Barristers, y el Sr. J. Luqmani, Solicitor;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. T. Henze y J. Möller, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por las Sras. C. Crane y C. Brodie y el Sr. S. Brandon, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. R. Palmer, Barrister;
- en nombre del Gobierno danés, por la Sra. M. Wolff y los Sres. C. Thorning y M. N. Lyshøj, en calidad de agentes;
- en nombre de Irlanda, por las Sras. L. Williams, K. Skelly y E. Creedon y el Sr. A. Joyce, en calidad de agentes, asistidos por las Sras. K. Mooney y E. Farrell, BL;
- en nombre del Gobierno helénico, por la Sra. T. Papadopoulou, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. Bulterman y B. Koopman, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. E. Montaguti y M. Heller y el Sr. M. Wilderspin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 24 de octubre de 2017;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 28, apartado 3, letra a), 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, y DO 2007, L 204, p. 28).
- 2 Estas peticiones se han presentado en el marco de litigios entre, por un lado, B, nacional griego, y el Land Baden-Württemberg (Land de Baden-Wurtemberg, Alemania) y, por otro, el Sr. Franco Vomero, nacional italiano, y el Secretary of State for the Home Department (Ministerio del Interior, Reino Unido), en relación con las decisiones de expulsión de las que han sido objeto B y el Sr. Vomero, respectivamente.

## Marco jurídico

### *Derecho de la Unión*

- 3 Los considerandos 17, 18, 23 y 24 de la Directiva 2004/38 indican lo siguiente:
- «(17) El disfrute de una residencia permanente para los ciudadanos de la Unión que hayan decidido instalarse de forma duradera en un Estado miembro de acogida refuerza el sentimiento de pertenencia a una ciudadanía de la Unión y es un elemento clave para promover la cohesión social, que figura entre los objetivos fundamentales de la Unión. Conviene por lo tanto establecer un derecho de residencia permanente para todos los ciudadanos de la Unión que hayan residido, en el Estado miembro de acogida de conformidad con las condiciones establecidas en la presente Directiva, durante un período ininterrumpido de cinco años de duración y sin haber sido objeto de una medida de expulsión.
- (18) Para que el derecho de residencia permanente constituya un verdadero instrumento de integración en la sociedad del Estado miembro de acogida en que reside el ciudadano de la Unión, una vez obtenido no debe estar sometido a condiciones.
- [...]
- (23) La expulsión de un ciudadano de la Unión y los miembros de su familia por razones de orden público o seguridad pública constituye una medida que puede perjudicar seriamente a las personas que, haciendo uso de los derechos y libertades conferidas por el Tratado, se integraron verdaderamente en el Estado miembro de acogida. Conviene por lo tanto limitar el alcance de estas medidas de conformidad con el principio de proporcionalidad para tener en cuenta el grado de integración de las personas en cuestión, la duración de la residencia en el Estado miembro de acogida, su edad, su estado de salud y la situación familiar y económica, así como los vínculos con el país de origen.
- (24) En consecuencia, cuanto mayor sea la integración de los ciudadanos de la Unión Europea y de los miembros de su familia en el Estado miembro de acogida, tanto mayor debería ser la protección contra la expulsión. Únicamente en circunstancias excepcionales, cuando concurren razones de seguridad pública de carácter imperativo, debería adoptarse una medida de expulsión contra ciudadanos de la Unión que hayan residido durante varios años en el territorio del Estado miembro de acogida, en particular cuando hayan nacido y residido allí durante toda su vida. Además, este tipo de circunstancias excepcionales deberían también tenerse en cuenta a la hora de adoptar una medida de expulsión contra menores, a fin de salvaguardar sus relaciones familiares de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989.»
- 4 Los artículos 6 y 7 de dicha Directiva, titulados respectivamente «Derecho de residencia por un período de hasta tres meses» y «Derecho de residencia por más de tres meses», incluidos en el capítulo III de la Directiva 2004/38, «Derecho de residencia», precisan las condiciones en las que los ciudadanos de la Unión y los miembros de la familia son titulares de estos derechos de residencia en un Estado miembro distinto de aquel del que son nacionales.
- 5 El artículo 16 de la Directiva 2004/38, incluido en su capítulo IV, titulado «Derecho de residencia permanente», dispone:
- «1. Los ciudadanos de la Unión que hayan residido legalmente durante un período continuado de cinco años en el Estado miembro de acogida tendrán un derecho de residencia permanente en éste. Dicho derecho no estará sujeto a las condiciones previstas en el capítulo III.

[...]

3. La continuidad de la residencia no se verá afectada por ausencias temporales no superiores a un total de seis meses al año, ni por ausencias de mayor duración para el cumplimiento de obligaciones militares, ni por ausencias no superiores a doce meses consecutivos por motivos importantes como el embarazo y el parto, una enfermedad grave, la realización de estudios o una formación profesional, o el traslado por razones de trabajo a otro Estado miembro o a un tercer país.

4. Una vez adquirido, el derecho de residencia permanente sólo se perderá por ausencia del Estado miembro de acogida durante más de dos años consecutivos.»

6 El capítulo VI de la Directiva 2004/38, con la rúbrica «Limitaciones del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública», incluye los artículos 27 a 33 de esta Directiva.

7 El artículo 27 de la Directiva 2004/38, que lleva por título «Principios generales» establece lo siguiente en sus apartados 1 y 2:

«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.»

8 El artículo 28 de la misma Directiva, bajo la rúbrica «Protección contra la expulsión», dispone:

«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.

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

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

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

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

9 El artículo 33 de la Directiva 2004/38, titulado «Expulsión como pena o medida accesoria», establece:

«1. El Estado miembro de acogida sólo podrá emitir una orden de expulsión del territorio como pena o medida accesoria a una pena de privación de libertad, cuando dicha orden cumpla los requisitos de los artículos 27, 28 y 29.

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

### *Derecho alemán*

10 El artículo 6 de la Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Ley sobre libre circulación de los ciudadanos de la Unión), de 30 de julio de 2004 (en lo sucesivo, «FreizügG/EU»), titulado «Pérdida del derecho de entrada y de residencia», que tiene por objeto, en particular, transponer el artículo 28 de la Directiva 2004/38, dispone:

«(1) Sólo podrá declararse la pérdida del derecho a que se refiere el artículo 2, apartado 1, retirarse la certificación del derecho de residencia permanente y revocarse la tarjeta de residencia o de residencia permanente por razones de orden público, seguridad pública y salud pública (artículos 45 [TFUE], apartado 3, y 52 [TFUE], apartado 1). También podrá denegarse la entrada en el territorio por las razones citadas en la frase anterior. [...]

(2) Una condena penal no basta por sí sola para justificar las decisiones o medidas a que se refiere el apartado 1. Sólo podrán tomarse en consideración las condenas penales aún no canceladas en el registro central de penados, y únicamente en la medida en que las circunstancias en que se basen pongan de manifiesto una conducta personal que represente una amenaza real para el orden público. Debe tratarse de una amenaza efectiva y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad.

(3) Al adoptar la decisión a que se refiere el apartado 1 deberán tenerse en cuenta, en particular, la duración de la residencia del afectado en Alemania, su edad, su estado de salud, su situación familiar y económica, su integración social y cultural en Alemania y la importancia de los vínculos con su país de origen.

(4) Tras la adquisición de un derecho de residencia permanente, sólo podrá realizarse una declaración con arreglo al apartado 1 por motivos graves.

(5) En el caso de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia que hayan residido en territorio federal durante los últimos diez años, y en el caso de los menores, sólo podrá realizarse la declaración a que se refiere el apartado 1 por razones imperiosas de seguridad pública. Esta regla no se aplicará a los menores cuando la pérdida del derecho de residencia sea necesaria en interés del menor. Únicamente podrán concurrir razones imperiosas de seguridad pública en el caso de que el interesado haya sido condenado mediante sentencia firme, por uno o varios delitos dolosos, a una pena privativa de libertad o a una medida especial para menores de al menos cinco años, o cuando, en el caso de la última condena mediante sentencia firme, se haya ordenado su ingreso en prisión, si resulta afectada la seguridad de la República Federal de Alemania o si el interesado representa una amenaza terrorista.

[...]»

## ***Derecho del Reino Unido***

- 11 El artículo 21 del Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [Reglamento de 2006 sobre inmigración (Espacio Económico Europeo)] (SI 2006/1003) tiene por objeto aplicar los artículos 27 y 28 de la Directiva 2004/38.

## **Litigios principales y cuestiones prejudiciales**

### ***Asunto C-316/16***

- 12 B es un nacional griego que nació en Grecia en octubre de 1989. Tras la separación de sus padres, en 1993 se instaló con su madre en Alemania, donde sus abuelos maternos residían desde 1989 en condición de trabajadores por cuenta ajena. Desde entonces, su madre ha trabajado en ese Estado miembro, cuya nacionalidad posee actualmente, conservando al mismo tiempo la griega.
- 13 Aparte de un período de dos meses durante el que fue llevado por su padre a Grecia y algunos breves períodos de vacaciones, B ha residido ininterrumpidamente en Alemania desde 1993. B se escolarizó en dicho país y obtuvo el diploma de estudios generales del primer ciclo de secundaria (Hauptschulabschluss). Domina el alemán, pero, en cambio, su conocimiento de la lengua griega no le permite hacerse comprender, salvo oralmente y de manera rudimentaria.
- 14 A día de hoy, B no ha logrado finalizar estudios de formación profesional, debido concretamente a problemas de orden psicológico, los cuales, por otro lado, le han llevado a seguir tratamientos terapéuticos y psiquiátricos. B trabajó en noviembre y diciembre de 2012 y posteriormente ha estado en situación de desempleo.
- 15 B es titular de un derecho de residencia permanente en Alemania, en el sentido del artículo 16 de la Directiva 2004/38.
- 16 El 7 de noviembre de 2012, el Amtsgericht Pforzheim (Tribunal Civil y Penal de Pforzheim, Alemania) dictó un auto en un procedimiento penal simplificado (Strafbefehl) e impuso a B una pena de multa de 90 días, por hurto, extorsión, intento de chantaje y posesión dolosa de un arma prohibida.
- 17 El 10 de abril de 2013, B asaltó un salón de juegos recreativos armado con una pistola de perdigones de goma, con el fin de obtener el dinero necesario para pagar la citada multa, y se hizo con un importe de 4 200 euros. Como consecuencia de esta infracción, el Landgericht Karlsruhe (Tribunal Regional Civil y Penal de Karlsruhe, Alemania) condenó a B a una pena de privación de libertad de cinco años y ocho meses. B ha estado en prisión desde el 12 de abril de 2013 de manera ininterrumpida, en un primer momento en régimen de prisión provisional y posteriormente cumpliendo condena.
- 18 La Regierungspräsidium Karlsruhe (Presidencia del Gobierno de Karlsruhe) tras haber oído a B acordó, mediante resolución de 25 de noviembre de 2014, adoptada sobre la base del artículo 6, apartado 5, de la FreizügG/EU en relación con el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38, la pérdida del derecho de entrada y de residencia de B en Alemania. De este modo, se le ordenó que abandonara el territorio de dicho Estado miembro en el plazo de un mes a partir de la entrada en vigor de la mencionada resolución; en caso contrario, se le expulsaría a Grecia. La duración de la prohibición de entrada y de residencia en Alemania se fijó en 7 años desde la fecha en la que B abandonara efectivamente territorio alemán.

- 19 B interpuso un recurso contra esta resolución ante el Verwaltungsgericht Karlsruhe (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Karlsruhe, Alemania), quien la revocó mediante sentencia de 10 de septiembre de 2015. El Land de Baden-Wurtemberg interpuso recurso de apelación contra esa sentencia ante el Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baden-Wurtemberg).
- 20 Con carácter previo, dicho tribunal excluye que las circunstancias del litigio principal constituyan motivos imperiosos de seguridad pública, en el sentido del artículo 6, apartado 5, de la FreizügG/EU y del artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38. En consecuencia, indica que, si B puede tener derecho a la protección reforzada contra la expulsión que se desprende de estas disposiciones, habrá de confirmar la anulación de la resolución controvertida.
- 21 Sobre este particular, el tribunal remitente considera, en primer lugar, que, habida cuenta de las circunstancias mencionadas en los apartados 12 y 13 de la presente sentencia y del profundo arraigo de B en Alemania que resulta de ellas, el vínculo de integración que le une a ese Estado miembro de acogida no puede romperse debido a la pena privativa de libertad que se le impuso, de modo que no se puede denegar al interesado la protección reforzada contra la expulsión prevista en el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38.
- 22 En segundo lugar, dicho tribunal considera que la pena privativa de libertad impuesta debido a la comisión del delito que constituye la razón de la expulsión del territorio del Estado miembro de acogida no debe, en todo caso, tenerse en consideración para determinar si ha existido una ruptura del vínculo de integración que ocasione una interrupción de la continuidad de la estancia en dicho territorio, en el sentido del mencionado artículo 28, apartado 3, letra a). En efecto, de no ser así, de ello resultaría que la persona condenada a una pena de más de cinco años de prisión, quien, en virtud de las normas del Derecho alemán aplicables, en principio seguirá estando en prisión cuando se adopte la resolución administrativa que declare la pérdida del derecho de entrada y de residencia, no podrá nunca beneficiarse de la protección reforzada que establece dicha disposición.
- 23 Además, en los Estados miembros en los que se ordena la expulsión como pena accesoria a una pena de prisión, y, por ende, con carácter previo a la entrada en prisión, no se toma en consideración, en cambio, la pena de prisión para declarar la existencia de una posible ruptura del vínculo de integración y, por lo tanto, la interrupción de la continuidad de la residencia. De ello se deduce, según el tribunal remitente, que existe una desigualdad de trato entre los ciudadanos de la Unión en lo que atañe a la protección reforzada resultante del artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38.
- 24 En tercer lugar, el tribunal remitente considera, en lo tocante al análisis global que tiene por objeto comprobar si se han roto los vínculos de integración con el Estado miembro de acogida, lo que tiene como consecuencia la pérdida de dicha protección reforzada, que, en un asunto como el analizado en el litigio principal, es preciso considerar elementos vinculados a la propia prisión. En efecto, a su juicio no es la infracción penal como tal, sino más bien la prisión, lo que constituye la razón de la interrupción de la continuidad de la residencia. A este respecto, el tribunal remitente considera que cabe tener en cuenta la duración de la prisión, pero también otros criterios, como las modalidades de ejecución de la pena, el comportamiento general del interesado durante su estancia en prisión y, concretamente, su reflexión sobre la infracción penal cometida, la aceptación y el seguimiento de las indicaciones terapéuticas validadas por el establecimiento penitenciario, la participación del interesado en programas educativos o de formación profesional, su participación en el plan de ejecución de la pena y el cumplimiento de sus objetivos y el mantenimiento de vínculos personales y familiares en el Estado miembro de acogida.
- 25 En cuarto lugar, recordando que el Tribunal de Justicia declaró en el apartado 35 de la sentencia de 16 de enero de 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9), que, a efectos de determinar en qué medida la falta de continuidad de la residencia debido a la estancia en prisión impide al interesado tener derecho a la protección establecida en el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38, el examen global

de la situación del interesado debía tener lugar en el momento exacto en que se plantea su expulsión, el tribunal remitente desea saber si existen disposiciones vinculantes del Derecho de la Unión que permitan determinar ese momento.

- 26 Según dicho tribunal, esta determinación debería ser objeto de una solución armonizada en la Unión para evitar que el nivel de protección que resulta del artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 pueda variar de un Estado miembro a otro, en función, concretamente, de que la decisión de expulsión se adopte como pena accesoria de la de prisión o, por el contrario, mediante resolución administrativa adoptada durante la estancia en prisión o al término de esta. Sobre este particular, el tribunal remitente considera que debe examinarse si los vínculos de integración con el Estado miembro de acogida se rompen en el momento en que el juez que conoce del fondo del asunto se pronuncia sobre la legalidad de la decisión de expulsión.
- 27 En estas circunstancias, el *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg* (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo del Land de Baden-Wurtemberg) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Se excluye de antemano que la imposición y posterior ejecución de una pena privativa de libertad lleve a considerar rotos los vínculos de integración de un ciudadano de la Unión que entró en el Estado miembro de acogida a la edad de tres años, con la consecuencia de que no exista una residencia continuada durante diez años a efectos del artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 y, por tanto, no se haya de conceder la protección contra la expulsión con arreglo a esa misma disposición, si el ciudadano de la Unión, desde que entró en ese Estado miembro de acogida a la edad de tres años, ha vivido siempre en él, carece de vínculos con el Estado miembro de su nacionalidad y cometió el delito que condujo a la imposición y ejecución de una pena de privación de libertad tras un período de residencia de veinte años?
- 2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial: para determinar si la ejecución de una pena privativa de libertad lleva a la ruptura de los vínculos de integración, ¿procede no tener en cuenta la pena privativa de libertad impuesta por el delito que motiva la expulsión?
- 3) En caso de respuesta negativa a las cuestiones prejudiciales primera y segunda: ¿conforme a qué criterios debe determinarse si el ciudadano de la Unión afectado está amparado, aun así, en un caso semejante, por la protección contra la expulsión que concede el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38?
- 4) En caso de respuesta negativa a las cuestiones prejudiciales primera y segunda, ¿impone el Derecho de la Unión criterios vinculantes para determinar el “momento exacto en que se plantea la expulsión” y en que se ha de examinar en su conjunto la situación del ciudadano de la Unión afectado, a fin de verificar si la interrupción de la residencia durante los diez años anteriores a la expulsión del afectado le priva de la protección reforzada contra la expulsión?»

### ***Asunto C-424/16***

- 28 El Sr. Vomero es un nacional italiano, nacido el 18 de diciembre de 1957. El 3 de marzo de 1985, se instaló en el Reino Unido con su futura esposa, nacional del Reino Unido, a la que conoció en 1983. Contrajeron matrimonio en dicho Estado miembro el 3 de agosto de 1985 y tuvieron cinco hijos, de quienes se ocupó el Sr. Vomero, además de trabajar con carácter ocasional, ya que su esposa trabajaba a tiempo completo.
- 29 Entre 1987 y 1999, el Sr. Vomero fue objeto en Italia y en el Reino Unido de varias condenas penales, sin que se le impusiera una pena privativa de libertad. En 1998 se rompió la relación conyugal. El Sr. Vomero abandonó el domicilio conyugal y se trasladó a vivir con el Sr. M.



- 30 El 1 de marzo de 2001, el Sr. Vomero mató al Sr. M. El jurado precisó que el delito por el que debía ser declarado culpable no era el de asesinato, sino el de homicidio, dado que había mediado provocación por parte de la víctima. El 2 de mayo de 2002 fue condenado a ocho años de prisión y fue puesto en libertad a comienzos de julio de 2006.
- 31 Mediante resolución de 23 de marzo de 2007, confirmada el 17 de mayo de 2007, el Ministerio del Interior ordenó la expulsión del Sr. Vomero en virtud del Reglamento de 2006 sobre inmigración (Espacio Económico Europeo).
- 32 El Sr. Vomero interpuso recurso contra esa resolución ante el Asylum and Immigration Tribunal (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en materia de asilo e inmigración, Reino Unido). La resolución adoptada por dicho órgano jurisdiccional fue recurrida ante la Court of Appeal (England & Wales) [Tribunal de Apelación (Inglaterra y Gales), Reino Unido], cuya sentencia, dictada el 14 de septiembre de 2012, ha sido objeto de un recurso de casación, pendiente actualmente ante la Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido). El procedimiento se suspendió en dos ocasiones a la espera de la resolución que había de dictarse en otros asuntos, en particular aquellos que dieron lugar a los procedimientos prejudiciales en los que recayeron las sentencias de 16 de enero de 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), y de 16 de enero de 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9).
- 33 El Sr. Vomero estuvo en prisión en orden a su expulsión hasta diciembre de 2007. Más tarde, en enero de 2012, se incoó un procedimiento penal en su contra por posesión de arma blanca y lesiones, por lo que se le condenó a una pena de prisión de 16 semanas. Otro procedimiento, incoado en julio de 2012, por robo con fuerza en las cosas, tuvo como resultado su condena a una pena de prisión suplementaria de 12 semanas.
- 34 En apoyo de la resolución de expulsión antes mencionada, el Ministerio del Interior afirmó, en particular, que al haber estado en prisión por homicidio desde 2001 hasta 2006, el Sr. Vomero no había adquirido un derecho de residencia permanente en el Reino Unido y que, por lo tanto, no tenía derecho a la protección reforzada prevista en el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva.
- 35 La Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido), remitiéndose a las sentencias de 7 de octubre de 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592), de 21 de julio de 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498), y de 16 de enero de 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), considera que, dado que no podía adquirirse un derecho de residencia permanente con arreglo a Derecho antes del 30 de abril de 2006, fecha de expiración del plazo de transposición de la Directiva 2004/38, y que, por otra parte, es pacífico que a dicha fecha el Sr. Vomero había estado privado de libertad desde hacía más de cinco años, que permaneció en prisión durante dos meses más después de esta fecha y que fue puesto en libertad nueve meses más tarde, cuando se adoptó la resolución que ordenaba su expulsión, en la fecha de adopción de esta el interesado no había adquirido un derecho de residencia permanente con arreglo al artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva.
- 36 Dicho tribunal indica que, en estas circunstancias, la principal cuestión que debe resolver es si la protección reforzada prevista en el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 depende de que se posea un derecho de residencia permanente conforme a los artículos 16 y 28, apartado 2, de esa Directiva.
- 37 Aun suponiendo que no sea este el caso, el tribunal remitente señala, por otro lado, que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el período de diez años previo a la decisión de expulsión a que se refiere el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 «en principio» ha de ser continuado (sentencia de 16 de enero de 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, apartado 34). De este modo, explica que ese período puede ser también discontinuo cuando, por ejemplo, se ve interrumpido por un período de ausencia del territorio o de estancia en prisión. En estas

circunstancias, tampoco se ve claramente cómo debe calcularse el período de diez años mencionado en esta disposición y concretamente si deben o no incluirse en el cálculo estos períodos de ausencia del territorio o de prisión.

- 38 En cuanto al hecho de que el vínculo de integración con el Estado miembro de acogida debe ser objeto de un examen global para determinar, en este contexto, si existe o se ha roto (sentencia de 16 de enero de 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, apartados 36 y 37), el tribunal remitente considera que el alcance de este examen y sus efectos tampoco están suficientemente precisados. Dicho tribunal se pregunta, en particular, qué elementos que deben analizarse para determinar si, en la fecha de adopción de la decisión de expulsión en 2007, los vínculos de integración del Sr. Vomero con el Reino Unido le permitían acogerse a la protección reforzada sobre la base de su residencia en dicho Estado miembro durante los diez años anteriores.
- 39 En esas circunstancias, la Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Depende la protección reforzada prevista en el artículo 28, apartado 3, letra a), de la [Directiva 2004/38], de la posesión de un derecho de residencia permanente conforme a los artículos 16 y 28, apartado 2, de la [Directiva 2004/38]?

2) En caso de respuesta negativa [a la primera cuestión prejudicial]:

El período de residencia “durante los diez años anteriores” a que hace referencia el artículo 28, apartado 3, letra a), de la [Directiva 2004/38],

- a) ¿es un mero período natural calculado hacia atrás desde la fecha pertinente (en este caso, la fecha de la decisión de expulsión), incluidos los períodos de ausencia o permanencia en prisión, o
- b) un período potencialmente no continuado calculado hacia atrás a partir de la fecha pertinente y añadiendo el período o los períodos en los que la persona interesada no estaba ausente o en prisión, a efectos de alcanzar, de ser posible, un total de diez años de residencia?

3) En caso de respuesta negativa [a la primera cuestión prejudicial], ¿cuál es la relación precisa entre el criterio del período de diez años de residencia mencionado en el artículo 28, apartado 3, letra a), [de la Directiva 2004/38] y el examen global de un vínculo de integración?»

## **Sobre las cuestiones prejudiciales**

### ***Sobre la primera cuestión prejudicial del asunto C-424/16***

- 40 Mediante su primera cuestión prejudicial, la Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido) pregunta, sustancialmente, si el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que el derecho a la protección contra la expulsión del territorio prevista en dicha disposición está sujeto al requisito de que el interesado disponga de un derecho de residencia permanente en el sentido de los artículos 16 y 28, apartado 2, de dicha Directiva.
- 41 Con carácter previo, ha de observarse que esta cuestión prejudicial se basa en la premisa de que el Sr. Vomero no es titular de tal derecho de residencia permanente en el Reino Unido.

- 42 Comoquiera que el Tribunal de Justicia no dispone de todos los elementos requeridos para examinar la fundamentación de esta premisa, es preciso responder a la cuestión prejudicial planteada basándose en ella.
- 43 A este respecto, procede recordar que el considerando 23 de la Directiva 2004/38 subraya que la expulsión de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia por razones de orden público o seguridad pública puede perjudicar seriamente a las personas que, haciendo uso de los derechos y de las libertades conferidas por el Tratado, se integraron verdaderamente en el Estado miembro de acogida.
- 44 Por esta razón, como se desprende del considerando 24 de la Directiva 2004/38, esta establece un régimen de protección frente a medidas de expulsión que se basa en el grado de integración de las personas afectadas en el Estado miembro de acogida, de modo que cuanto mayor sea la integración de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia en el Estado miembro de acogida, tanto mayor debería ser la protección contra la expulsión (véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de noviembre de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, apartado 25, y de 8 de diciembre de 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, apartado 70).
- 45 En este sentido, el artículo 28, apartado 1, de la Directiva 2004/38 establece, en términos generales, que, antes de tomar una decisión de expulsión del territorio «por razones de orden público o seguridad pública», el Estado miembro de acogida tendrá 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 (sentencia de 23 de noviembre de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, apartado 26).
- 46 A continuación, según el apartado 2 de dicho artículo, un ciudadano de la Unión o un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad, que haya adquirido un derecho de residencia permanente en el territorio del Estado miembro de acogida en virtud del artículo 16 de la misma Directiva, no podrá ser objeto de una decisión de expulsión del territorio «excepto por motivos graves de orden público o seguridad pública».
- 47 Por último, respecto a los ciudadanos de la Unión que hayan residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores, el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 refuerza considerablemente la protección contra las medidas de expulsión al establecer que no puede adoptarse una medida de ese tipo, salvo que la decisión se base en «motivos imperiosos de seguridad pública tal que definidos por los Estados miembros» (sentencia de 23 de noviembre de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, apartado 28).
- 48 De este modo, se desprende de la estructura del artículo 28 de la Directiva 2004/38 que la protección contra la expulsión que prevé presenta un refuerzo gradual vinculado al grado de integración alcanzado por el ciudadano de la Unión de que se trate en el Estado miembro de acogida.
- 49 En tales circunstancias, y aun cuando esta precisión no figura en el tenor de las disposiciones en cuestión, un ciudadano de la Unión solo puede tener derecho al nivel de protección reforzado que garantiza el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 cuando cumple previamente el requisito de haber obtenido el derecho a la protección a que se refiere el artículo 28, apartado 2, de la Directiva mencionada, a saber, tener un derecho de residencia permanente en virtud del artículo 16 de dicha Directiva.
- 50 Por otro lado, corrobora tal interpretación del artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 el contexto de esta disposición.

- 51 En primer lugar, debe recordarse que la Directiva 2004/38 ha establecido un sistema gradual en materia de derecho de residencia en el Estado miembro de acogida, que recoge en sustancia las etapas y las condiciones previstas en los diferentes instrumentos del Derecho de la Unión y en la jurisprudencia anteriores a dicha Directiva, hasta llegar al derecho de residencia permanente (sentencia de 21 de diciembre de 2011, Ziolkowski y Szeja, C-424/10 y C-425/10, EU:C:2011:866, apartado 38).
- 52 En efecto, en primer término, para la residencia por un período de hasta tres meses, el artículo 6 de la Directiva 2004/38 limita las condiciones o las formalidades del derecho de residencia a la exigencia de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos y el artículo 14, apartado 1, de dicha Directiva mantiene ese derecho mientras los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida (sentencia de 21 de diciembre de 2011, Ziolkowski y Szeja, C-424/10 y C-425/10, EU:C:2011:866, apartado 39).
- 53 En segundo término, si se trata de una residencia por más de tres meses, la adquisición del derecho de residencia está supeditada a las condiciones enunciadas en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/38 y, conforme al artículo 14, apartado 2, de esta, ese derecho se conserva únicamente mientras los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias cumplan tales condiciones. Del considerando 10 de la misma Directiva, en particular, se deduce que esas condiciones tratan de evitar que dichas personas se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida (sentencia de 21 de diciembre de 2011, Ziolkowski y Szeja, C-424/10 y C-425/10, EU:C:2011:866, apartado 40).
- 54 En tercer término, del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38 resulta que los ciudadanos de la Unión adquieren el derecho de residencia permanente en el Estado miembro de acogida tras haber residido legalmente en este durante un período continuado de cinco años y que dicho derecho no está sujeto a las condiciones mencionadas en el precedente apartado. De este modo, tal como expone el considerando 18 de esa Directiva, el derecho de residencia permanente, una vez obtenido, no debe estar sometido a condiciones, y ello con el fin de que constituya un verdadero instrumento de integración en la sociedad del referido Estado (sentencia de 21 de diciembre de 2011, Ziolkowski y Szeja, C-424/10 y C-425/10, EU:C:2011:866, apartado 41).
- 55 Así, de lo anterior se desprende que, a diferencia del ciudadano de la Unión que ha adquirido un derecho de residencia permanente, que solo puede ser expulsado del territorio del Estado miembro de acogida por los motivos invocados en el artículo 28, apartado 2, de la Directiva 2004/38, el ciudadano que no haya adquirido ese derecho puede, en su caso, ser expulsado del territorio, como resulta del capítulo III de esta Directiva, cuando se convierte en una carga excesiva para el sistema de asistencia social de dicho Estado miembro.
- 56 Pues bien, como señaló el Abogado General en los puntos 57 y 58 de sus conclusiones, un ciudadano de la Unión que, al no disponer de un derecho de residencia permanente, puede ser objeto de medidas de expulsión si se convierte en tal carga excesiva, no puede al mismo tiempo tener derecho a la protección considerablemente reforzada que establece el artículo 28, apartado 3, letra a), de dicha Directiva, en virtud del cual su expulsión sólo puede autorizarse por «motivos imperiosos» de seguridad pública, los cuales se refieren a «circunstancias excepcionales», como se indica en el considerando 24 de dicha Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de noviembre de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, apartado 40).
- 57 En segundo lugar, procede recordar también que, como pone de relieve el considerando 17 de la Directiva 2004/38, el derecho de residencia permanente es un elemento clave para promover la cohesión social y ha sido previsto por dicha Directiva para reforzar el sentimiento de pertenencia a la ciudadanía de la Unión, de suerte que el legislador de la Unión ha subordinado la obtención del

derecho de residencia permanente en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38 a la integración del ciudadano de la Unión en el Estado miembro de acogida (sentencia de 16 de enero de 2014, Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, apartado 24 y jurisprudencia citada).

- 58 Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, la integración, que preside la adquisición del derecho de residencia permanente previsto en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38, no se basa sólo en circunstancias espaciales y temporales, sino también en aspectos cualitativos, relacionados con el grado de integración en el Estado miembro de acogida (sentencia de 16 de enero de 2014, Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, apartado 25 y jurisprudencia citada).
- 59 El concepto de «residencia legal» implícito en la expresión «que hayan residido legalmente», enunciada en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38, debe entenderse referido a una residencia de conformidad con las condiciones previstas por esa Directiva, en especial las enunciadas en el artículo 7, apartado 1, de esta (sentencia de 21 de diciembre de 2011, Ziolkowski y Szeja, C-424/10 y C-425/10, EU:C:2011:866, apartado 46).
- 60 Pues bien, un ciudadano de la Unión que no ha adquirido el derecho a residir de manera permanente en el Estado miembro de acogida por no cumplir estos requisitos y que, por ello, no puede invocar el nivel de protección contra la expulsión garantizado por el artículo 28, apartado 2, de la Directiva 2004/38 no puede, *a fortiori*, tener derecho al nivel de protección considerablemente reforzado contra la expulsión que establece el artículo 28, apartado 3, letra a), de esta Directiva.
- 61 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-424/16 que el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que el derecho a la protección contra la expulsión prevista en dicha disposición está sujeto al requisito de que el interesado sea titular de un derecho de residencia permanente en el sentido de los artículos 16 y 28, apartado 2, de dicha Directiva.

#### ***Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y tercera del asunto C-424/16***

- 62 Dado que la Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido) planteó las cuestiones prejudiciales segunda y tercera únicamente para el caso de que se respondiera en sentido negativo a su primera cuestión prejudicial, no es preciso examinarlas.

#### ***Sobre las cuestiones prejudiciales primera a tercera del asunto C-316/16***

- 63 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera a tercera, que procede examinar conjuntamente, el Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo del Land de Baden-Wurtemberg) desea saber, sustancialmente, si la exigencia de haber «residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores» establecida en el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que un ciudadano de la Unión que se instaló siendo de corta edad en un Estado miembro distinto de aquel del que es nacional y ha residido en él durante veinte años antes de ser condenado a una pena privativa de libertad, en curso de ejecución en el momento de la adopción de una decisión de expulsión en su contra, puede cumplir este requisito y, en su caso, en qué condiciones.
- 64 A este respecto, es necesario recordar, en primer lugar, que, si bien es cierto que los considerandos 23 y 24 de la Directiva 2004/38 establecen una protección particular para las personas que están verdaderamente integradas en el Estado miembro de acogida, en concreto si han nacido y han residido en él toda su vida, no lo es menos que el criterio determinante para la concesión de la protección reforzada garantizada por el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 es si el ciudadano de la Unión que dispone en el Estado miembro de acogida de un derecho de residencia

permanente, en el sentido de los artículos 16 y 28, apartado 2, de dicha Directiva, ha residido en ese Estado miembro durante los diez años anteriores a la decisión de expulsión, como exige el citado artículo 28, apartado 3 (véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de noviembre de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, apartado 31, y de 16 de enero de 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, apartado 23).

- 65 De ello se deduce, en particular, que el período de residencia de diez años exigido para la concesión de la protección reforzada prevista en el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 debe calcularse hacia atrás, a partir de la fecha de la decisión de expulsión de esa persona (sentencia de 16 de enero de 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, apartado 24).
- 66 En segundo lugar, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que tal período de residencia de diez años debe, en principio, ser continuado (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de enero de 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, apartado 27).
- 67 A este respecto, no obstante procede recordar también que, si bien supedita el beneficio de la protección reforzada a la presencia del interesado en el territorio del Estado miembro en cuestión durante un período de diez años previo a la medida de expulsión, el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 no dice nada acerca de las circunstancias que pueden dar lugar a la interrupción del período de residencia de diez años a efectos de adquirir el derecho a la protección reforzada contra la expulsión establecida en esa disposición (sentencia de 23 de noviembre de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, apartado 29).
- 68 De este modo, el Tribunal de Justicia ha declarado que, por lo que respecta a la cuestión de en qué medida las ausencias del territorio del Estado miembro de acogida durante el período contemplado en el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 privan al interesado del derecho a la protección reforzada, procede llevar a cabo un examen global de la situación de este en cada preciso momento en que se plantee la cuestión de la expulsión (sentencia de 23 de noviembre de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, apartado 32).
- 69 Para ello, las autoridades nacionales encargadas de la aplicación del artículo 28, apartado 3, de la Directiva 2004/38 están obligadas a tener en cuenta todos los aspectos pertinentes en cada caso concreto, en particular la duración de cada una de las ausencias del interesado del Estado miembro de acogida, la duración total y la frecuencia de estas ausencias, así como los motivos que llevaron al interesado a abandonar ese Estado miembro. En efecto, hay que examinar si tales ausencias implican el desplazamiento hacia otro Estado miembro del centro de los intereses personales, familiares o profesionales del interesado (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de noviembre de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, apartado 33).
- 70 Respecto a la cuestión de si los períodos de estancia en prisión pueden, como tales e independientemente de los períodos de ausencia del territorio del Estado miembro de acogida, conllevar también, en su caso, la ruptura del vínculo con dicho Estado y una interrupción de la estancia en este, el Tribunal de Justicia ha declarado que, si bien tales períodos interrumpen, en principio, la continuidad de la residencia, en el sentido del artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38, para determinar si han provocado una ruptura de los vínculos de integración anteriormente establecidos con el Estado miembro de acogida que prive al interesado del derecho a la protección reforzada garantizada por dicha disposición es necesario llevar a cabo un examen global de la situación de esa persona en el momento exacto en el que se plantee la cuestión de la expulsión. En ese examen global, los períodos de prisión deben considerarse junto con el resto de elementos que representan la totalidad de los aspectos pertinentes en cada supuesto concreto, entre los que figura, en su caso, el que el interesado haya residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores a su estancia en prisión (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de enero de 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, apartados 33 a 38).

- 71 En efecto, especialmente cuando se trata de un ciudadano de la Unión que ya en el pasado, e incluso antes de cometer un acto delictivo que justificó su ingreso en prisión, cumplía el requisito de residencia continuada de diez años en el Estado miembro de acogida, el hecho de que las autoridades de dicho Estado hayan ordenado el ingreso en prisión del interesado no rompe automáticamente los vínculos de integración que ya ha establecido con este Estado y la continuidad de su residencia en su territorio, en el sentido del artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38, y, por tanto, privarle de la protección reforzada contra la expulsión garantizada por dicha disposición. Por otro lado, tal interpretación tendría como consecuencia que dicha disposición perdiera la parte esencial de su efecto útil, dado que precisamente la medida más frecuentemente adoptada como consecuencia de los comportamientos del interesado que han conducido a su condena y a la privación de libertad es la expulsión.
- 72 En el marco del examen global, al que sea hecho referencia en el apartado 70 de la presente sentencia, que, en el caso de autos, corresponde al tribunal remitente efectuar, éste deberá, en lo que respecta a los vínculos de integración establecidos por B con el Estado miembro de acogida durante el período de residencia anterior a su ingreso en prisión, tener en cuenta que cuanto más sólidos sean tales vínculos de integración con el Estado, en particular en los ámbitos social, cultural y familiar, hasta el punto, por ejemplo, de que entrañen el arraigo auténtico en la sociedad de dicho Estado miembro, como ha constatado el tribunal remitente en el litigio principal, más se reducirá la probabilidad de que un período de estancia en prisión haya podido llevar a su ruptura y, por consiguiente, a una interrupción del período de residencia de diez años a que se refiere el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38.
- 73 El resto de elementos pertinentes a efectos de este examen global pueden incluir, como señaló el Abogado General en los puntos 123 a 125 de sus conclusiones, por un lado, la naturaleza de la infracción que justificó el período de privación de libertad de que se trata y las condiciones en las que se cometió dicha infracción y, por otro, todos los elementos pertinentes relativos a la conducta del interesado durante el período de encarcelación.
- 74 En efecto, mientras que la naturaleza de la infracción y las circunstancias en las que se ha cometido permiten apreciar en qué medida la persona de que se trata se ha distanciado, en su caso, de la sociedad del Estado miembro de acogida, la actitud del interesado durante su estancia en prisión puede, por su lado, contribuir a reforzar tal distanciamiento o, por el contrario, a mantener o restaurar los vínculos de integración previamente establecidos por el interesado con el Estado miembro para su posterior reinserción social en él.
- 75 Sobre este último particular, debe asimismo tenerse en cuenta que, tal como ha señalado el Tribunal de Justicia, la reinserción social del ciudadano de la Unión en el Estado en el que está verdaderamente integrado redundará en interés no solo de este último, sino también de la Unión Europea en general (sentencia de 23 de noviembre de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, apartado 50).
- 76 Por lo que se refiere a los interrogantes planteados por el órgano jurisdiccional remitente relativos al hecho de que la toma en consideración del período de prisión a efectos de determinar si ha interrumpido la continuidad de la residencia de diez años en el Estado miembro de acogida anterior a la medida de alejamiento podría dar lugar a resultados arbitrarios o desiguales, dependiendo del momento de la adopción de esta medida, procede precisar lo siguiente.
- 77 Ciertamente, en algunos Estados miembros, puede adoptarse una medida de expulsión, posibilidad que prevé expresamente el artículo 33, apartado 1, de la Directiva 2004/38, como pena o medida accesoria a una pena de prisión. En tal supuesto, la futura pena de prisión no podrá, por definición, tenerse en cuenta para apreciar la existencia de la residencia continuada del ciudadano en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores a la adopción de la mencionada medida de alejamiento.

- 78 Ello puede suponer, por ejemplo, que el ciudadano de la Unión que ya puede justificar diez años de residencia continuada en el Estado miembro de acogida en la fecha en que es objeto de una medida privativa de libertad acompañada de una medida o una pena de expulsión disfrute de la protección reforzada contra la expulsión prevista en el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38.
- 79 En cambio, por lo que respecta al ciudadano contra el que se adopta tal medida de expulsión, como en el asunto principal, después de su ingreso en prisión, se planteará la cuestión de si dicha estancia en prisión tiene o no como efecto interrumpir la continuidad de su residencia en el Estado miembro de acogida y hacerle perder el beneficio de esa protección reforzada.
- 80 No obstante, procede señalar, a este respecto, que, cuando se trata de un ciudadano de la UE que ya puede justificar un período de diez años de residencia en el Estado miembro de acogida en el momento en que empieza su estancia en prisión, el que la medida de expulsión se adopte durante dicha estancia o a su término y el que ese período se inscriba en el período de diez años anterior a la adopción de esta medida no tienen como consecuencia automática la interrupción del período de diez años que priva al interesado de la protección reforzada prevista en el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38.
- 81 En efecto, como se desprende de los apartados 66 a 75 de la presente sentencia, cuando la decisión de expulsión se adoptó durante la estancia en prisión o a su término, ha de tenerse en cuenta que la situación del ciudadano de que se trate deberá, con sujeción a los requisitos enunciados en esos apartados, ser objeto de un examen global a efectos de determinar si puede acogerse a tal protección reforzada.
- 82 En los supuestos mencionados en los apartados 77 a 81 de la presente sentencia, la concesión de la protección reforzada prevista por el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 seguirá dependiendo, por tanto, de la duración de la estancia y el grado de integración del ciudadano en el Estado miembro de acogida.
- 83 Habida cuenta de todo lo anterior, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera a tercera planteadas en el asunto C-316/16 que el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que, en el caso de un ciudadano de la Unión que está cumpliendo una pena privativa de libertad y contra el que se ha adoptado una decisión de expulsión, el requisito de haber «residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores» que establece dicha disposición se cumple si un examen global de la situación del interesado que tenga en cuenta la totalidad de los aspectos pertinentes lleva a la conclusión de que, a pesar de dicha privación de libertad, no se han roto los vínculos de integración que unen al interesado con el Estado miembro de acogida. Entre estos aspectos figuran, en particular, la fuerza de los vínculos de integración con el Estado miembro de acogida antes del ingreso en prisión del interesado, la naturaleza de la infracción que haya justificado el período de estancia en prisión al que ha sido condenado y las circunstancias en las que se haya cometido la infracción y la conducta del interesado durante el período de estancia en prisión.

#### ***Sobre la cuarta cuestión prejudicial del asunto C-316/16***

- 84 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo del Land de Baden-Wurtemberg) desea saber, en esencia, en qué momento debe examinarse el cumplimiento del requisito consistente en haber «residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores» en el sentido del artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38.



- 85 Según el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38, «no se podrá adoptar una decisión de expulsión» contra un ciudadano de la Unión que haya residido en el Estado miembro de acogida «durante los diez años anteriores», excepto por motivos imperiosos de seguridad pública.
- 86 Del tenor literal de dicha disposición se desprende que por «diez años anteriores» ha de entenderse los diez años anteriores a la mencionada decisión de expulsión, de modo que el cumplimiento de dicho requisito relativo a una estancia continuada de diez años debe comprobarse en la fecha de su adopción.
- 87 Como se ha recordado en el apartado 65 de la presente sentencia, el Tribunal de Justicia ya ha aclarado además que el período de residencia de diez años, al que está supeditada la concesión de la protección reforzada prevista en el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 debe calcularse hacia atrás a partir de la fecha en la que se adoptó la decisión de expulsión del interesado.
- 88 De lo anterior se desprende que la cuestión de si una persona cumple el requisito de haber residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores y, por tanto, si puede beneficiarse de la protección reforzada prevista en el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38, debe examinarse en la fecha en la que se adoptó la decisión de expulsión inicial.
- 89 Sin embargo, es preciso aclarar que esta interpretación no prejuzga la cuestión, distinta, de en qué momento debe examinarse la existencia efectiva de «razones de orden público o de seguridad pública», en el sentido del artículo 28, apartado 1, de la Directiva 2004/38, o de «motivos graves de orden público o seguridad pública», que figuran en el artículo 28, apartado 2, de dicha Directiva o de «motivos imperiosos de seguridad pública», en el sentido del artículo 28, apartado 3, de dicha Directiva, adecuados para justificar una expulsión.
- 90 A este respecto, es cierto que incumbe a la autoridad que adopta inicialmente la decisión de expulsión llevar a cabo dicho examen en el momento de su adopción, respetando las normas materiales que establecen los artículos 27 y 28 de la Directiva 2004/38.
- 91 No obstante, ello no excluye que, cuando la ejecución concreta de dicha decisión se retrase durante un cierto lapso de tiempo, pueda resultar necesario efectuar un nuevo examen actualizado de la persistencia, según el caso, de las «razones de orden público o de seguridad pública», de los «motivos graves de orden público o seguridad pública» o de los «motivos imperiosos de seguridad pública».
- 92 En efecto, debe recordarse, en particular, que el artículo 27, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2004/38 subordina con carácter general toda medida de expulsión a que la conducta del interesado constituya una amenaza real y actual para un interés fundamental de la sociedad o del Estado miembro de acogida (sentencia de 22 de mayo de 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, apartado 30, y de 13 de julio de 2017, E, C-193/16, EU:C:2017:542, apartado 23).
- 93 Se ha de señalar además que, cuando una orden de expulsión del territorio se imponga como pena o medida accesoria a una pena de privación de libertad pero se ejecute más de dos años después de haberse dictado, el artículo 33, apartado 2, de la Directiva 2004/38 obliga al Estado miembro a comprobar la actualidad y realidad de la amenaza para el orden público o la seguridad pública que representa el interesado y a examinar cualquier cambio material de circunstancias que pudiera haberse producido desde el momento en que se emitió la orden de expulsión (sentencia de 22 de mayo de 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, apartado 31).
- 94 Por otro lado, con carácter más general, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro, al examinar la legalidad de una medida de expulsión adoptada contra un ciudadano de otro Estado miembro, han de tener en cuenta los hechos posteriores a la última resolución de las autoridades competentes que puedan implicar la desaparición o una considerable disminución de la amenaza que constituiría, para el orden público o la seguridad

pública, el comportamiento del interesado. Este es el caso, sobre todo, cuando ha transcurrido un lapso de tiempo prolongado entre la fecha de la resolución de expulsión, por una parte, y la del examen de dicha resolución por el órgano jurisdiccional competente, por otra (véanse, por analogía, las sentencias de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos y Oliveri, C-482/01 y C-493/01, EU:C:2004:262, apartado 82, y de 8 de diciembre de 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, apartado 84).

- 95 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-316/16 que el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que la cuestión de si una persona cumple el requisito de haber «residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores», en el sentido de esa disposición, debe examinarse en la fecha en la que se adoptó la decisión de expulsión inicial.

### **Costas**

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

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

- 1) **El artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, debe interpretarse en el sentido de que el derecho a la protección contra la expulsión prevista en dicha disposición está sujeto al requisito de que el interesado sea titular de un derecho de residencia permanente en el sentido de los artículos 16 y 28, apartado 2, de dicha Directiva.**
- 2) **El artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que, en el caso de un ciudadano de la Unión que está cumpliendo una pena privativa de libertad y contra el que se ha adoptado una decisión de expulsión, el requisito de haber «residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores» que establece dicha disposición se cumple si un examen global de la situación del interesado que tenga en cuenta la totalidad de los aspectos pertinentes lleve a la conclusión de que, a pesar de dicha privación de libertad, no se han roto los vínculos de integración que unen al interesado con el Estado miembro de acogida. Entre estos aspectos figuran, en particular, la fuerza de los vínculos de integración con el Estado miembro de acogida antes del ingreso en prisión del interesado, la naturaleza de la infracción que haya justificado el período de estancia en prisión al que ha sido condenado y las circunstancias en las que se haya cometido la infracción y la conducta del interesado durante el período de estancia en prisión.**
- 3) **El artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que la cuestión de si una persona cumple el requisito de haber «residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores», en el sentido de esa disposición, debe examinarse en la fecha en la que se adoptó la decisión de expulsión inicial.**

Firmas