



Las medidas de ejecución de una decisión de expulsión de un ciudadano de la Unión y de los miembros de su familia por razones de orden o de seguridad públicos constituyen restricciones del derecho de circulación y de residencia que pueden estar justificadas cuando se basan exclusivamente en la conducta personal del interesado y se ajustan al principio de proporcionalidad

No obstante, habida cuenta de los mecanismos de cooperación de los que disponen los Estados miembros, la duración máxima de internamiento de ocho meses prevista por el Derecho belga va más allá de lo necesario para garantizar una política eficaz de expulsión

La Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional, Bélgica) conoce de dos recursos de anulación de la Ley de 24 de febrero de 2017 por la que se modifica la Ley de 15 de diciembre de 1980 sobre la entrada en el territorio, la residencia, el establecimiento y la expulsión de extranjeros con el fin de reforzar la protección del orden público y de la seguridad nacional ¹ el primero de los cuales fue interpuesto por el Ordre des barreaux francophones et germanophone y, el segundo, por cuatro asociaciones sin ánimo de lucro activas en los ámbitos de la defensa de los derechos de los migrantes y de la protección de los derechos humanos.

Esta normativa nacional prevé, por una parte, la posibilidad de imponer a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias, durante el plazo que se les concede para abandonar el territorio belga a raíz de la adopción de una decisión de expulsión adoptada en su contra por razones de orden público o durante la prórroga de ese plazo, medidas preventivas para evitar cualquier riesgo de fuga, como el arresto domiciliario. Por otra parte, permite internar durante un período máximo de ocho meses a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias que no hayan dado cumplimiento a esa decisión de expulsión, con el fin de garantizar su ejecución. Estas disposiciones son similares o idénticas a las aplicables a los nacionales de países terceros en situación irregular que tienen por objeto transponer al Derecho belga la Directiva sobre el retorno. ²

En estas condiciones, el Tribunal Constitucional belga pregunta al Tribunal de Justicia sobre la conformidad de esta normativa nacional con la libertad de circulación que está garantizada a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias por los artículos 20 TFUE y 21 TFUE y por la Directiva sobre la residencia. ³

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, constata, con carácter preliminar, que, a falta de normativa del Derecho de la Unión sobre la ejecución de una decisión de expulsión de los

¹ *Moniteur belge* de 19 de abril de 2017, p. 51890.

² 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; «Directiva sobre el retorno»).

³ 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, y corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35, «Directiva sobre la residencia»).

ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias, el mero hecho de que el Estado miembro de acogida establezca normas en el marco de esta ejecución inspirándose en las aplicables al retorno de los nacionales de países terceros **no es, en sí mismo, contrario al Derecho de la Unión**. No obstante, esas normas deben ser **conformes con el Derecho de la Unión**, en particular, en materia de libertad de circulación y de residencia de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias. Asimismo, el Tribunal de Justicia examina si esas normas constituyen restricciones a esa libertad y, en caso afirmativo, si las citadas normas están justificadas.

Así, el Tribunal de Justicia considera, en primer lugar, que las disposiciones nacionales de que se trata, en tanto limitan los movimientos del interesado, constituyen **restricciones a la libertad de circulación y de residencia**.

En segundo lugar, en lo que concierne a la existencia de **justificaciones** para dichas restricciones, el Tribunal de Justicia recuerda de entrada que las medidas en cuestión pretenden garantizar la ejecución de decisiones de expulsión adoptadas por **razones de orden público** o de **seguridad pública** y deben, por tanto, apreciarse a la luz de las exigencias previstas en el artículo 27 de la Directiva sobre la residencia.⁴

Por una parte, por lo que respecta a las medidas preventivas para evitar el riesgo de fuga, el Tribunal de Justicia declara que los artículos 20 TFUE y 21 TFUE y la Directiva sobre la residencia no se oponen a la aplicación a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias, durante el plazo que se les concede para abandonar el territorio del Estado miembro de acogida a raíz de la adopción de dicha decisión de expulsión, de disposiciones que son similares a las que, en lo que atañe a los nacionales de países terceros, transponen en el Derecho nacional la Directiva sobre el retorno,⁵ **siempre que las primeras disposiciones se ajusten a los principios generales relativos a la limitación del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, de seguridad pública o salud pública** previstos en la Directiva sobre la residencia⁶ y que no sean **menos favorables** que las segundas.

En efecto, esas medidas preventivas contribuyen necesariamente a la **protección del orden público**, en la medida en que su objetivo es garantizar que una persona que represente una amenaza para el orden público del Estado miembro de acogida sea expulsada de su territorio. Por tanto, debe considerarse que esas medidas limitan la libertad de circulación y de residencia de este «por razones de orden público», en el sentido de la Directiva sobre la residencia,⁷ de modo que, **en principio, pueden estar justificadas** en virtud de dicha Directiva.

Por otra parte, estas medidas no pueden ser consideradas contrarias a la Directiva sobre la residencia por el mero hecho de que sean similares a las medidas que transponen en el Derecho nacional la Directiva sobre el retorno. No obstante, el Tribunal de Justicia subraya que los beneficiarios de la Directiva sobre la residencia gozan de un estatuto y de derechos de **naturaleza completamente distinta** de aquellos que pueden invocar los beneficiarios de la Directiva sobre el retorno. Por ello, habida cuenta del **estatuto fundamental del que disfrutan los ciudadanos de la Unión**, las medidas que pueden imponérseles para evitar el riesgo de fuga no pueden ser **menos favorables** que las medidas previstas en el Derecho nacional para evitar ese riesgo durante el plazo de salida voluntaria de los **nacionales de países terceros** que son objeto de un procedimiento de retorno por razones de orden público.

⁴ De conformidad con el apartado 2 de este artículo, 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.

⁵ Artículo 7, apartado 3, de la Directiva sobre el retorno. A tenor de esa disposición, «durante el plazo de salida voluntaria podrán imponerse determinadas obligaciones para evitar el riesgo de fuga, tales como la presentación periódica ante las autoridades, el depósito de una fianza adecuada, la entrega de documentos o la obligación de permanecer en un lugar determinado».

⁶ Artículo 27 de la Directiva sobre la residencia.

⁷ Artículo 27, apartado 1, de la Directiva sobre la residencia.

Por otro lado, en cuanto al internamiento a efectos de expulsión, el Tribunal de Justicia considera que los artículos 20 TFUE y 21 TFUE y la Directiva sobre la residencia **se oponen** a una normativa nacional que aplica a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias, que, tras la expiración del plazo establecido o de la prórroga de dicho plazo, no han dado cumplimiento a una decisión de expulsión por razones de orden público o seguridad pública, una medida de internamiento por un período máximo de ocho meses, siendo este período **idéntico al aplicable**, en el Derecho nacional, **a los nacionales de países terceros que no hayan dado cumplimiento a una decisión de retorno dictada por tales razones**, en virtud de la Directiva sobre el retorno.⁸

A este respecto, el Tribunal de Justicia indica que la duración del internamiento previsto por la disposición nacional de que se trata, que es idéntica a la aplicable al internamiento de los nacionales de países terceros, debe ser **proporcionada al objetivo perseguido**, consistente en garantizar una **política eficaz de expulsión** de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias. Ahora bien, por lo que respecta específicamente a la duración del procedimiento de expulsión, los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias no se encuentran **en una situación comparable** a la de los nacionales de países terceros, de modo que **no está justificado** conceder un trato idéntico a todas esas personas en lo que atañe a la duración máxima del internamiento.

En particular, los Estados miembros disponen de **mecanismos de cooperación** y de **facilidades** en el contexto de la expulsión de los ciudadanos de la Unión o de los miembros de sus familias a otro Estado miembro de los que no disponen necesariamente en el marco de la expulsión de un nacional de un país tercero a un país tercero. En efecto, dado que las relaciones entre los Estados miembros se basan en la obligación de cooperación leal y en el principio de confianza mutua, no deben dar lugar a dificultades de idéntica naturaleza a las que pueden presentarse en el caso de la cooperación entre los Estados miembros y los países terceros. Además, las dificultades prácticas relativas a la organización del viaje de vuelta no deberían ser generalmente las mismas para estas dos categorías de personas. Por último, el retorno del ciudadano de la Unión al territorio de su Estado miembro de origen se ve facilitado por la Directiva sobre la residencia.⁹

A juicio del Tribunal de Justicia, de ello resulta que una **duración máxima del internamiento de ocho meses** a efectos de expulsión para los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias va **más allá de lo necesario** para alcanzar el objetivo perseguido.

NOTA: La remisión prejudicial permite que los tribunales de los Estados miembros, en el contexto de un litigio del que estén conociendo, interroguen al Tribunal de Justicia acerca de la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de un acto de la Unión. El Tribunal de Justicia no resuelve el litigio nacional, y es el tribunal nacional quien debe resolver el litigio de conformidad con la decisión del Tribunal de Justicia. Dicha decisión vincula igualmente a los demás tribunales nacionales que conozcan de un problema similar.

Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.

El [texto íntegro](#) de la sentencia se publica en el sitio CURIA el día de su pronunciamiento.

Contactos con la prensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667.

⁸ Artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre el retorno.

⁹ En efecto, en virtud del artículo 27, apartado 4, el Estado miembro que haya expedido el pasaporte o documento de identidad debe recibir sin trámite alguno en su territorio al titular de dicho documento que haya sido expulsado de otro Estado miembro.