

Edición provisional

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 22 de junio de 2021 (*)

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Directiva 2004/38/CE — Derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros — Artículo 15 — Fin de la residencia temporal de un ciudadano de la Unión en el territorio del Estado miembro de acogida — Decisión de expulsión — Partida física de dicho ciudadano de la Unión de ese territorio — Efectos en el tiempo de esa decisión de expulsión — Artículo 6 — Posibilidad de que dicho ciudadano de la Unión disfrute de un nuevo derecho de residencia a su regreso a ese territorio»

En el asunto C-719/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), mediante resolución de 25 de septiembre de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 30 de septiembre de 2019, en el procedimiento entre

FS

y

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, la Sra. A. Prechal, los Sres. M. Vilaras, E. Regan (Ponente) y N. Piçarra, Presidentes de Sala, y los Sres. M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin y F. Biltgen, la Sra. K. Jürimäe, los Sres. C. Lycourgos y P. G. Xuereb, la Sra. L. S. Rossi y el Sr. I. Jarukaitis, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de noviembre de 2020;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de FS, por el Sr. V. Senczuk, advocaat;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. M. K. Bulterman y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. M. Van Regemorter y M. Jacobs, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y J. Vláčil y por la Sra. A. Pagáčová, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno danés, por los Sres. J. Nymann-Lindegren y P. Jespersen y por la Sra. M. S. Wolff, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. G. Wils y la Sra. E. Montaguti, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de febrero de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 6, apartado 1, y 15, apartado 1, 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).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre FS, ciudadano de la Unión que abandonó el territorio de los Países Bajos tras la adopción de una decisión de expulsión contra él, y el Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad, Países Bajos; en lo sucesivo, «Secretario de Estado»), en relación con una decisión por la que dicho ciudadano de la Unión fue objeto de una medida de internamiento administrativo tras su regreso al territorio del Estado miembro de acogida.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Código de fronteras Schengen

- 3 El Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1), establece, en su artículo 22, titulado «Cruce de las fronteras interiores»:

«Las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice inspección fronteriza alguna de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad.»

Directiva 2004/38

- 4 En los considerandos 1 a 3, 10 y 16 de la Directiva 2004/38 se expone:
 - «(1) La ciudadanía de la Unión confiere a todo ciudadano de la Unión un derecho primario e individual a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado [FUE] y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.
 - (2) La libre circulación de personas constituye una de las libertades fundamentales del mercado interior, que implica un espacio sin fronteras interiores en el que esta libertad estará garantizada con arreglo a las disposiciones del Tratado [FUE].
 - (3) La ciudadanía de la Unión debe ser la condición fundamental de los nacionales de los Estados miembros que ejercen su derecho de libre circulación y residencia. Por ello es necesario codificar y revisar los instrumentos comunitarios existentes tratando separadamente a los asalariados, los trabajadores por cuenta propia, así como los estudiantes y las otras personas inactivas, de manera

que se simplifique y refuerce el derecho de libre circulación y residencia de todos los ciudadanos de la Unión.

[...]

- (10) Conviene, sin embargo, evitar que los beneficiarios del derecho de residencia se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante un primer período de estancia. Por ello, debe supeditarse a determinadas condiciones el derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia por períodos superiores a tres meses.

[...]

- (16) Los beneficiarios del derecho de residencia no podrán ser expulsados mientras no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida. [...]

- 5 El artículo 3 de la misma Directiva, cuyo epígrafe es «Beneficiarios», establece en su apartado 1:

«La presente Directiva se aplicará a cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia, tal como se definen en el punto 2 del artículo 2, que le acompañen o se reúnan con él.»

- 6 El artículo 5 de la Directiva 2004/38, titulado «Derecho de entrada», dispone:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones que regulan los documentos de viaje en controles fronterizos nacionales, los Estados miembros admitirán en su territorio a todo ciudadano de la Unión en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos y a los miembros de su familia que no sean nacionales de un Estado miembro y que estén en posesión de un pasaporte válido.

[...]

5. El Estado miembro podrá exigir al interesado que notifique su presencia en el territorio en un plazo de tiempo razonable y no discriminatorio. El incumplimiento de esta obligación podrá dar lugar a la imposición de sanciones proporcionadas y no discriminatorias contra el interesado.»

- 7 El artículo 6 de esta Directiva, titulado «Derecho de residencia por un período de hasta tres meses», establece en su apartado 1:

«Los ciudadanos de la Unión tendrán derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período de hasta tres meses sin estar sometidos a otra condición o formalidad que la de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos.»

- 8 El artículo 7 de dicha Directiva, con la rúbrica «Derecho de residencia por más de tres meses», dispone en su apartado 1:

«Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período superior a tres meses si:

- a) es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida, o
- b) dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida, o
- c) está matriculado en un centro público o privado, reconocido o financiado por el Estado miembro de acogida con arreglo a su legislación o a su práctica administrativa, con la finalidad principal de cursar estudios, inclusive de formación profesional, y

- cuenta con un seguro de enfermedad que cubre todos los riesgos en el Estado miembro de acogida y garantiza a la autoridad nacional competente, mediante una declaración o por cualquier otro medio equivalente de su elección, que posee recursos suficientes para sí y los miembros de su familia para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, o

[...]]».

- 9 El artículo 8 de la misma Directiva, titulado «Trámites administrativos para los ciudadanos de la Unión», establece en su apartado 1 lo siguiente:

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

- 10 A tenor del artículo 14 de la Directiva 2004/38, cuyo epígrafe es «Mantenimiento del derecho de residencia»:

«1. Los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias gozarán del derecho de residencia previsto en el artículo 6 mientras no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida.

2. Los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias gozarán del derecho de residencia establecido en los artículos 7, 12 y 13 mientras cumplan las condiciones en ellos previstas.

En casos específicos en los que existan dudas razonables en cuanto al cumplimiento, por parte de un ciudadano de la Unión o de los miembros de su familia, de las condiciones establecidas en los artículos 7, 12 y 13, los Estados miembros podrán comprobar si se cumplen dichas condiciones. Dicha comprobación no se llevará a cabo sistemáticamente.

3. El recurso a la asistencia social del Estado miembro de acogida de un ciudadano de la Unión o de un miembro de la su familia no tendrá por consecuencia automática una medida de expulsión.

4. No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2 y sin perjuicio de las disposiciones del capítulo VI, en ningún caso podrá adoptarse una medida de expulsión contra ciudadanos de la Unión o miembros de su familia si:

[...]

- b) los ciudadanos de la Unión entraron en el territorio del Estado miembro de acogida para buscar trabajo. En este caso, los ciudadanos de la Unión o los miembros de sus familias no podrán ser expulsados mientras los ciudadanos de la Unión puedan demostrar que siguen buscando empleo y que tienen posibilidades reales de ser contratados.»

- 11 El artículo 15 de esta Directiva, titulado «Garantías de procedimiento», tiene la siguiente redacción:

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

[...]

3. El Estado miembro de acogida no podrá acompañar la decisión de expulsión, contemplada en el apartado 1, de una prohibición de entrada en el territorio.»

- 12 El artículo 16 de dicha Directiva, cuyo epígrafe es «Norma general para los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia», dispone en su apartado 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 este. [...]]»

- 13 El artículo 17 de la Directiva 2004/38, titulado «Excepciones para los trabajadores que cesen su actividad en el Estado miembro de acogida y los miembros de sus familias», establece, en particular, excepciones a la regla general de reconocimiento del derecho establecida en el artículo 16 de esta Directiva a efectos de la adquisición del derecho de residencia permanente.
- 14 El artículo 21 de dicha Directiva, titulado «Continuidad de la residencia», dispone:
- «A efectos de la presente Directiva, la continuidad de la residencia podrá ser acreditada mediante cualquier medio de prueba vigente en el Estado miembro de acogida. La continuidad de la residencia se verá interrumpida por cualquier decisión de expulsión ejecutada válidamente contra el interesado.»
- 15 El artículo 24 de la Directiva 2004/38, titulado, «Igualdad de trato», establece, en su apartado 2:
- «No obstante lo dispuesto en el apartado 1, durante los primeros tres meses de residencia o, si procede, el período más largo establecido en la letra b) del apartado 4 del artículo 14, el Estado miembro de acogida no estará obligado a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social, ni estará obligado, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente, a conceder ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios, incluidos los de formación profesional, a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias.»
- 16 El artículo 27 de dicha Directiva, titulado «Principios generales», prevé, en su apartado 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.»
- 17 Con arreglo al artículo 30 de la Directiva 2004/38, titulado «Notificación de las decisiones»:
- «1. Toda decisión adoptada en virtud del apartado 1 del artículo 27 deberá notificarse al interesado por escrito, en condiciones tales que le permitan entender su contenido e implicaciones.
- [...]
3. En la notificación se indicará la jurisdicción o instancia administrativa ante la cual el interesado puede interponer recurso, así como el plazo establecido para ello y, cuando proceda, el plazo concedido para abandonar el territorio del Estado miembro. Excepto en casos urgentes debidamente justificados, dicho plazo no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de notificación.»

- 18 El artículo 31 de esta Directiva, titulado «Garantías procesales», establece, en su apartado 4:
- «Los Estados miembros podrán rechazar la presencia del interesado en su territorio durante el procedimiento de recurso, pero no podrán prohibirle que presente su defensa en persona en la vista excepto por motivos graves de orden público o seguridad pública o cuando el recurso judicial o administrativo se refiera a una denegación de entrada en el territorio.»
- 19 El artículo 32 de dicha Directiva, titulado «Vigencia de una prohibición de entrada en el territorio», tiene el siguiente tenor:
- «1. La persona que haya sido objeto de una decisión de prohibición de entrada en el territorio por razones de orden público, seguridad pública o salud pública podrá presentar una solicitud de levantamiento de la prohibición tras un plazo razonable en función de las circunstancias y, en cualquier caso, tres años después de la ejecución de la decisión definitiva de prohibición que haya sido válidamente adoptada a efectos del Derecho [de la Unión], alegando motivos que puedan demostrar un cambio material de las circunstancias que justificaron la prohibición de entrada en el territorio.

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

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

Derecho neerlandés

Vw 2000

20 El artículo 1 de la Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (Ley de Extranjería de 2000), de 23 de noviembre de 2000 (Stb. 2000, n.º 495), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Vw 2000»), tiene el siguiente tenor:

«A los efectos de la presente Ley y de las disposiciones adoptadas con arreglo a ella, se entenderá por:

[...]

[ciudadanos de la Unión]:

1º [los ciudadanos de la Unión Europea] que, en virtud del Tratado FUE, tengan el derecho de entrar en el territorio de otro Estado miembro y de residir en él;

[...]

extranjero: toda persona que no posea la nacionalidad neerlandesa y que no deba ser asimilada a un nacional neerlandés en virtud de una disposición legal».

21 El artículo 8 de la Vw 2000 dispone lo siguiente:

«Los extranjeros solo tendrán derecho a residir legalmente en los Países Bajos:

[...]

e. como ciudadanos de la Unión, en la medida en que residan en los Países Bajos con arreglo a una normativa adoptada en virtud del Tratado FUE o del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE)».

22 Con arreglo al artículo 50 de la Vw 2000:

«1. Los funcionarios encargados de la vigilancia de las fronteras y del control de los extranjeros estarán facultados, bien por hechos y circunstancias que, según criterios objetivos, hagan presumir razonablemente una situación irregular, bien en el marco de la lucha contra la estancia irregular una vez atravesadas las fronteras, para interpelar a las personas con el fin de comprobar su identidad, su nacionalidad y las condiciones de su estancia. Toda persona que afirme ser de nacionalidad neerlandesa, sin poder acreditarlo, puede ser sometida a las medidas coercitivas contempladas en los apartados 2 a 5. Un decreto de alcance general precisará los documentos de que deberá disponer un extranjero a efectos de la comprobación de su identidad, de su nacionalidad y de las condiciones de su residencia.

[...]

3. Si la identidad de la persona interpelada puede comprobarse inmediatamente y si resulta que no disfruta de un derecho de residencia legal o si no se comprueba inmediatamente que goza de un derecho de residencia regular, podrá ser trasladada a un lugar previsto para ser oída. Allí permanecerá por un plazo máximo de seis horas, no contabilizándose las comprendidas entre las doce de la noche y las nueve de la mañana.

[...]».

23 A tenor del artículo 59 de la Vw 2000:

«1. Si así lo exige el interés del orden público o de la seguridad nacional, el Ministro podrá internar, con vistas a su expulsión, al extranjero que

a. no se encuentre en situación de residencia legal;

[...]»

24 El artículo 61 de la Vw 2000 es del siguiente tenor:

«1. El extranjero que no resida legalmente o deje de residir legalmente en los Países Bajos deberá abandonar voluntariamente el territorio de este Estado dentro del plazo establecido en el artículo 62.

[...]»

25 El artículo 62 de la Vw 2000 dispone lo siguiente:

«1. Tras la adopción de una decisión de retorno adoptada contra un extranjero o, si se trata de un ciudadano de la Unión, una vez finalizada la situación regular de este último, el interesado deberá abandonar voluntariamente el territorio de los Países Bajos dentro de las cuatro semanas siguientes.

[...]»

26 Con arreglo al artículo 63 de la Vw 2000:

«1. El extranjero que no se encuentre en situación de residencia legal y que no haya abandonado voluntariamente el territorio de los Países Bajos dentro del plazo establecido por la presente Ley podrá ser expulsado.

[...]»

27 A tenor del artículo 72 de la Vw 2000:

«[...]

3. A efectos de la presente sección, se asimilará asimismo a una decisión el acto de una autoridad administrativa frente a un extranjero en cuanto tal [...]

[...]».

28 El artículo 106 de la Vw 2000 es del siguiente tenor:

«1. Si el rechtbank [(tribunal de primera instancia)] ordena el levantamiento de una medida privativa o restrictiva de libertad, o si la privación o la restricción de libertad ya se ha levantado antes de que se examine la solicitud de levantamiento de dicha medida, dicho tribunal podrá conceder al extranjero una indemnización a cargo del Estado. [...]

2. El apartado 1 se aplicará por analogía cuando la Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State [(Sección de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado)] ordene el levantamiento de la medida privativa o restrictiva de libertad.»

29 El artículo 112 de la Vw 2000 dispone lo siguiente:

«En aplicación de un tratado internacional o de una decisión de una organización internacional que vincule al Reino de los Países Bajos, podrán establecerse normas relativas a la residencia legal de extranjeros mediante o en virtud de un decreto de alcance general que podrá establecer excepciones, en favor de estos, a la presente Ley.»

Vreemdelingenbesluit 2000

30 El artículo 8.7 del Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Decreto sobre Extranjería de 2000), de 23 de noviembre de 2000 (Stb. 2000, n.º 497), en su versión aplicable al litigio principal, figura en la subsección segunda de la sección segunda del capítulo 8 de dicho Decreto, que incluye, en particular, los artículos 8.8, 8.11, 8.12 y 8.16. Dispone lo siguiente:

«1. La presente subsección se aplicará a los extranjeros que tengan la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión o parte del Acuerdo EEE, o la nacionalidad suiza, y que se desplacen a los Países Bajos o permanezcan en él.

[...]»

31 A tenor del artículo 8.11 del mencionado Decreto:

«1. El extranjero a que se refiere el artículo 8.7, apartado 1, se encontrará en situación de residencia legal durante un período de tres meses a partir de su entrada si:

- a. es titular de un documento de identidad o pasaporte válidos; o bien
- b. aporta inequívocamente, por otros medios, la prueba de su identidad y de su nacionalidad.

[...]»

32 El artículo 8.12 del mismo Decreto está redactado en los siguientes términos:

«1. El extranjero a que se refiere el artículo 8.7, apartado 1, se encontrará en situación de residencia legal en el territorio de los Países Bajos por un período superior a tres meses a partir de su entrada si:

- a. es trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en los Países Bajos o ha entrado en los Países Bajos para buscar empleo, que puede aportar pruebas de ello y que tiene posibilidades reales de ser contratado;
- b. dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en los Países Bajos;
- c. está matriculado para cursar estudios en el Centraal register Opleidingen hoger onderwijs [(Registro Central de Educación Superior, Países Bajos)] [...];

[...]

2. La residencia legal del extranjero a que se refiere el apartado 1, letra a), no se extinguirá por el mero hecho de que ya no ejerza ninguna actividad por cuenta ajena o por cuenta propia:

- a. en caso de incapacidad laboral temporal resultante de una enfermedad o de un accidente;
- b. si se encuentra en situación de desempleo independientemente de su voluntad tras haber ejercido actividades como trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia durante al menos un año y se ha inscrito como demandante de empleo en el Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen [(Instituto de Gestión de los Seguros para los Trabajadores por Cuenta Ajena, Países Bajos)];
- c. durante un período mínimo de seis meses, tras haber estado en situación de desempleo con independencia de su voluntad al término de un contrato de trabajo de una duración inferior a un año, o habiendo quedado en paro involuntario durante los primeros doce meses, si se ha inscrito como demandante de empleo en el Instituto de Gestión de los Seguros para los Trabajadores por Cuenta Ajena;
- d. si sigue una formación profesional que, salvo en caso de desempleo con independencia de su voluntad, guarde relación con su actividad profesional anterior.

[...]»

33 El artículo 8.16, apartado 1, del Decreto de Extranjería de 2000 dispone:

«Sin perjuicio de los artículos 8.22 y 8.23, la residencia legal no finalizará mientras el extranjero reúna los requisitos contemplados en los artículos 8.12 a 8.15. En determinados casos específicos, cuando resulte dudoso, el Ministro podrá examinar si se cumplen los requisitos. El examen no será sistemático. El recurso a la asistencia pública no pone fin automáticamente a la residencia legal.

[...]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

34 Mediante resolución de 1 de junio de 2018, el Secretario de Estado consideró que FS, de nacionalidad polaca, se encontraba en situación de residencia irregular en el territorio de los Países Bajos.

35 El Secretario de Estado basó esta resolución en que de una investigación se desprendía que, aunque FS había trabajado durante un período de cinco meses en los Países Bajos, ya no ejercía ninguna actividad por cuenta ajena o por cuenta propia, no había demostrado ser desempleado involuntario o demandante de empleo y no cursaba estudios. Además, dicha investigación reveló que FS no había demostrado disponer de recursos suficientes para su propia manutención. Por último, se tuvo en cuenta el hecho de que FS había sido detenido por los servicios de policía en varias ocasiones por ser sospechoso de haber cometido robos de carteras y hurtos en tiendas.

36 Por consiguiente, el Secretario de Estado consideró, en dicha resolución, que FS no cumplía los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Directiva 2004/38.

37 Mediante resolución de 25 de septiembre de 2018 (en lo sucesivo, «decisión de expulsión de FS»), el Secretario de Estado desestimó por infundada la reclamación que FS había presentado contra su resolución de 1 de junio de 2018.

38 El Secretario de Estado basó la decisión de expulsión de FS en el hecho de que los elementos invocados por el interesado en su reclamación no llevaban a una apreciación diferente de la que lo había llevado a adoptar su resolución de 1 de junio de 2018. El Secretario de Estado consideró, en particular, que FS tampoco había demostrado, en su reclamación, estar en situación de desempleo involuntario o ser demandante de empleo. El Secretario de Estado consideró asimismo que no se había examinado si el comportamiento de FS constituía una amenaza actual, real y grave que afectara a un interés fundamental de la sociedad. Así pues, la decisión de expulsión de FS no se basó en el artículo 27 de la Directiva 2004/38.

39 En la decisión de expulsión de FS, el Secretario de Estado fijó un plazo de cuatro semanas a partir de la fecha de notificación de dicha decisión para que FS abandonara voluntariamente el país e indicó que FS podía ser expulsado si no respetaba ese plazo. Habida cuenta de la fecha de notificación de dicha decisión, el referido plazo expiraba el 23 de octubre de 2018.

40 FS no interpuso recurso contra dicha decisión de expulsión, de modo que la resolución adquirió firmeza.

41 Según el órgano jurisdiccional remitente, FS había abandonado el territorio de los Países Bajos, en cualquier caso, el 23 de octubre de 2018 como muy tarde, dado que los servicios de policía alemanes lo detuvieron en esa fecha por ser sospechoso de haber cometido un robo en una tienda.

42 FS declaró que residía con amigos en Kaldenkirchen (Alemania) desde que había abandonado el territorio de los Países Bajos. Esta localidad se encuentra justo al otro lado de la frontera entre estos dos Estados miembros. Además, FS declaró que, debido a su dependencia de la marihuana, acudía diariamente a los Países Bajos para comprar esta sustancia.

43 Por último, FS declaró haber entrado en el territorio de los Países Bajos el 21 de noviembre de 2018, porque estaba citado a comparecer el 23 de noviembre siguiente ante un juez. El 22 de noviembre de 2018, FS fue retenido en un supermercado de Venlo (Países Bajos) por un robo. Detenido por los

servicios de policía neerlandeses al no haber podido presentar un documento de identidad, FS fue objeto de una medida de detención policial a efectos de la toma de declaración prevista en el artículo 50 de la Vw 2000.

- 44 El Secretario de Estado decidió internar administrativamente a FS en virtud del artículo 59, apartado 1, parte introductoria y letra a), de la Vw 2000. Tal internamiento administrativo está destinado a los extranjeros que se encuentren en situación irregular en el territorio de los Países Bajos, a la espera de su expulsión a su país de origen.
- 45 El Secretario de Estado basó esta decisión en el hecho de que el interés del orden público exigía una medida de internamiento, dado el riesgo de que FS se sustrajera a la vigilancia de extranjería y evitara los preparativos de su salida o de su procedimiento de expulsión. En efecto, en primer lugar, FS, infringiendo la legislación neerlandesa en materia de extranjería, se había sustraído durante cierto tiempo a la vigilancia de extranjería; en segundo lugar, se había notificado a FS una resolución de la que se desprende que tenía la obligación de abandonar el territorio de los Países Bajos y no la había acatado en el plazo señalado; en tercer lugar, FS no tenía domicilio o residencia fijos; en cuarto lugar, FS no disponía de recursos suficientes y, en quinto lugar, FS era sospechoso de haber cometido un delito o incluso había sido condenado por este motivo.
- 46 Mediante sentencia de 7 de diciembre de 2018, el rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Groninga, Países Bajos) desestimó por infundado el recurso interpuesto por FS contra la decisión de internamiento administrativo, en particular la solicitud de indemnización que acompañaba a ese recurso.
- 47 FS recurrió dicha sentencia ante el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos).
- 48 El 18 de diciembre de 2018, FS presentó una reclamación, sobre la base del artículo 72, apartado 3, de la Vw 2000, contra su expulsión a Polonia el 21 de diciembre siguiente. Asimismo, solicitó al voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (Juez de Medidas Cautelares del Tribunal de La Haya, Países Bajos) que ordenase la suspensión de su expulsión.
- 49 Mediante resolución de 20 de diciembre de 2018, el voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (Juez de Medidas Cautelares del Tribunal de La Haya) estimó la demanda de medidas provisionales de FS y prohibió consiguientemente la expulsión de FS a Polonia antes de que venciera el plazo de cuatro semanas contado desde la fecha de notificación de la decisión adoptada sobre la reclamación de FS. Ese mismo día, dado que, sobre la base de la resolución relativa a las medidas provisionales, la expulsión de FS a Polonia estaba provisionalmente prohibida, el Secretario de Estado levantó el internamiento administrativo de FS.
- 50 Según el órgano jurisdiccional remitente, aun cuando el Secretario de Estado haya levantado dicha medida de internamiento, FS conserva un interés en la apelación de la que conoce actualmente ese órgano jurisdiccional, dado que, con arreglo al artículo 106 de la Vw 2000, FS tiene derecho a una indemnización si se acredita que ha sido internado ilegalmente.
- 51 El órgano jurisdiccional remitente señala que la decisión de expulsión de FS, mediante la cual el Secretario de Estado consideró que el interesado no tenía derecho de residencia en el territorio de los Países Bajos, al no cumplir los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Directiva 2004/38, y le impuso la obligación de abandonar ese territorio en un plazo de cuatro semanas a partir de la fecha de notificación de esa decisión al interesado, so pena de expulsión, es una decisión de expulsión en el sentido del artículo 15 de dicha Directiva. El órgano jurisdiccional remitente indica que actualmente ha quedado acreditado en el litigio del que conoce que FS abandonó voluntariamente el territorio de los Países Bajos en el plazo que se le había concedido.
- 52 Según dicho órgano jurisdiccional, la cuestión de si FS fue válidamente internado el 23 de noviembre de 2018, a raíz de su regreso al territorio de los Países Bajos, depende de si disfrutaba de nuevo de un derecho de residencia en ese territorio en esa fecha, lo que exigiría determinar los efectos jurídicos producidos por la decisión de expulsión de FS.

- 53 Ahora bien, ni del tenor literal del artículo 15 de la Directiva 2004/38 ni de la lógica interna de esta se deduce si una decisión de expulsión sigue produciendo efectos jurídicos por un período determinado tras la partida del interesado del Estado miembro de acogida o si, por el contrario, tal decisión debe considerarse plenamente ejecutada en el momento en que esa persona abandonó dicho territorio.
- 54 El órgano jurisdiccional remitente observa que, por un lado, del artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2004/38 resulta que un Estado miembro no puede obligar a un ciudadano de la Unión, mediante una decisión de expulsión, a residir fuera de su territorio durante más de tres meses después de la partida o de la expulsión del interesado de ese territorio. De otro modo, una decisión de expulsión equivaldría, de hecho, a una prohibición de entrada en el territorio del Estado miembro que adoptó dicha decisión, que sería contraria a esa disposición, tal como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia en el asunto que dio lugar a la sentencia de 10 de septiembre de 2019, Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693).
- 55 Por otro lado, una decisión de expulsión tiene por objeto, con carácter general, que el ciudadano de la Unión objeto de esa decisión permanezca permanentemente fuera del territorio del Estado miembro de acogida. Tal objetivo no podría alcanzarse si el mismo día en que ese ciudadano de la Unión abandona ese territorio, pudiera volver a entrar en dicho territorio con arreglo al artículo 5 de la Directiva 2004/38 y residir en él en virtud del artículo 6 de dicha Directiva. En tal caso, cabría dudar del efecto útil de una decisión de expulsión adoptada con arreglo al artículo 15 de dicha Directiva.
- 56 En tales circunstancias, el Raad van State (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 15, apartado 1, de la [Directiva 2004/38] en el sentido de que se ha dado cumplimiento a una decisión de expulsión, adoptada sobre la base de esta disposición, de un ciudadano de la Unión del territorio del país de acogida, y dicha decisión deja [de] producir efectos jurídicos tan pronto como este ciudadano de la Unión haya abandonado de forma demostrable el territorio de dicho país de acogida dentro del plazo establecido en esa decisión para la salida voluntaria?
 - 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿tiene dicho ciudadano de la Unión, en caso de regreso inmediato al país de acogida, el derecho de residencia por un período de hasta tres meses mencionado en el artículo 6, apartado 1, de la [Directiva 2004/38], o bien puede adoptar el país de acogida una nueva decisión de expulsión con el fin de impedir que el ciudadano de la Unión entre cada vez en el Estado de acogida durante un breve período de tiempo?
 - 3) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿deberá permanecer ese ciudadano de la Unión, en ese caso, fuera del territorio del país de acogida durante un determinado período de tiempo, y cuánto durará tal período?»

Cuestiones prejudiciales

- 57 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que una decisión de expulsión de un ciudadano de la Unión del territorio del Estado miembro de acogida, adoptada sobre la base de dicha disposición, debido a que ese ciudadano de la Unión ya no disfruta de un derecho de residencia temporal en ese territorio en virtud de esa Directiva, se ejecuta plenamente por el mero hecho de que ese ciudadano de la Unión haya abandonado físicamente ese territorio dentro del plazo que dicha decisión de expulsión establece para su salida voluntaria y, en caso de respuesta afirmativa, si, por un lado, en caso de retorno inmediato al mismo territorio, el ciudadano de la Unión de que se trate puede obtener un nuevo derecho de residencia con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la citada Directiva o si, por otro lado, el Estado miembro de acogida puede adoptar una nueva decisión de expulsión para impedir la entrada reiterada del mismo ciudadano de la Unión en su territorio durante un breve período. En caso de respuesta negativa, dicho órgano jurisdiccional pregunta si el mismo ciudadano de la Unión debe residir durante un período mínimo determinado fuera del territorio del Estado miembro de acogida para poder invocar un nuevo

derecho de residencia en el territorio de este en virtud de esta última disposición y, en caso afirmativo, cuál es la duración de dicho período.

- 58 Con carácter preliminar, procede recordar que, de conformidad con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38, quedan comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha Directiva y son beneficiarios de los derechos que esta confiere los ciudadanos de la Unión que se trasladen a un Estado miembro distinto de aquel del que sean nacionales o residan en ese Estado, así como los miembros de sus familias, tal como se definen en el artículo 2, punto 2, de la citada Directiva, que los acompañen o se reúnan con ellos (sentencia de 10 de septiembre de 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, EU:C:2019:693, apartado 54 y jurisprudencia citada).
- 59 En el presente asunto, consta que FS, que es un nacional polaco y, por consiguiente, un ciudadano de la Unión, ha ejercido su libertad de circulación trasladándose y residiendo en un Estado miembro distinto de aquel del que es nacional, a saber, los Países Bajos. En particular, de la resolución de remisión se desprende que FS trabajó durante un período de cinco meses en los Países Bajos antes de ser objeto de la decisión de expulsión. Esta decisión se basaba en el hecho de que, en la fecha de su adopción, FS ya no cumplía los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Directiva 2004/38 y se encontraba, por tanto, en situación irregular en el territorio de los Países Bajos.
- 60 Pues bien, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia resulta que, en el marco de la imputación única que formula ante el órgano jurisdiccional remitente, FS alega que, dado que ha demostrado que abandonó voluntariamente el territorio de los Países Bajos en el plazo de cuatro semanas que se le había concedido para abandonar este territorio, que expiró el 23 de octubre de 2018, podía invocar un nuevo derecho de residencia en virtud del artículo 6 de la Directiva 2004/38 desde su regreso a dicho territorio. Por tanto, según FS, el Secretario de Estado se equivocó al decretar su internamiento administrativo el 23 de noviembre siguiente con vistas a la expulsión de aquel.
- 61 Así pues, si bien la cuestión de la legalidad de ese internamiento administrativo se plantea ante el órgano jurisdiccional remitente, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que ni la legalidad de la propia decisión de expulsión de FS, que ha adquirido firmeza, ni el hecho de que FS haya dado cumplimiento voluntariamente a esa resolución en el plazo fijado son objeto de controversia en el litigio principal.
- 62 De ello se deduce que se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie únicamente sobre las circunstancias en las que un ciudadano de la Unión que haya sido objeto de una decisión de expulsión, con arreglo al artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2004/38, puede invocar un nuevo derecho de residencia, con arreglo al artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva, en el Estado miembro de acogida.
- 63 Una vez efectuadas estas precisiones preliminares, procede examinar, en primer lugar, si la mera salida física del ciudadano de la Unión del Estado miembro de acogida basta para que pueda considerarse que una decisión de expulsión adoptada en su contra por ese Estado miembro ha sido plenamente ejecutada, de modo que esa decisión ya no le sería oponible con ocasión de su regreso inmediato al territorio de dicho Estado miembro. Si la mera salida física del ciudadano de la Unión no bastara para ello, procedería apreciar, en segundo lugar, la pertinencia de la duración de la ausencia de ese ciudadano de la Unión del Estado miembro de acogida y los demás criterios eventualmente pertinentes en este contexto. En tercer y último lugar, cabe examinar las consecuencias de la no ejecución de una decisión de expulsión.

Sobre la salida física del ciudadano de la Unión del territorio del Estado miembro de acogida

- 64 Cabe señalar que la Directiva 2004/38 no contiene únicamente normas que regulan los requisitos de obtención de alguno de los diferentes tipos de derechos de residencia que prevé o los requisitos que deben cumplirse para poder continuar beneficiándose de los derechos correspondientes. Esta Directiva establece, además, un conjunto de normas cuyo objeto es regular la situación resultante de la pérdida del disfrute de cualquiera de esos derechos (sentencia de 10 de septiembre de 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, apartado 70).
- 65 A este respecto, el artículo 15 de la Directiva 2004/38, titulado «Garantías de procedimiento», se aplica a una decisión de expulsión adoptada, como en el litigio principal, por motivos que no guardan

relación con ningún riesgo para el orden público, la seguridad pública o la salud pública (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2019, *Chenchooliah*, C-94/18, EU:C:2019:693, apartado 73).

- 66 Efectivamente, dicho precepto, que figura en el capítulo III de la Directiva 2004/38, titulado «Derecho de residencia», establece el régimen aplicable cuando finaliza un derecho de residencia temporal en virtud de dicha Directiva y, en particular, cuando un ciudadano de la Unión o un miembro de su familia que en el pasado ha disfrutado de un derecho de residencia de hasta tres meses o de más de tres meses, con arreglo, respectivamente, al artículo 6 de la citada Directiva o al artículo 7 de esta, no cumple ya los requisitos para disfrutar del derecho de residencia de que se trate y por tanto puede ser, en principio, expulsado por el Estado miembro de acogida (sentencia de 10 de septiembre de 2019, *Chenchooliah*, C-94/18, EU:C:2019:693, apartado 74).
- 67 En particular, de conformidad con el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2004/38, los procedimientos previstos en los artículos 30 y 31 de esta se aplicarán por analogía a tal decisión de expulsión.
- 68 Además, el artículo 15, apartado 3, de dicha Directiva establece que el Estado miembro de acogida no podrá acompañar la decisión de expulsión contemplada en el apartado 1 de este artículo de una prohibición de entrada en su territorio.
- 69 No obstante, ha de observarse que los efectos en el tiempo de una decisión de expulsión adoptada con arreglo al artículo 15, apartado 1, de dicha Directiva no se desprenden ni del tenor literal de esta disposición ni del de las demás disposiciones de la misma Directiva.
- 70 Toda vez que la redacción de la Directiva 2004/38 no permite, por sí sola, responder a las cuestiones planteadas, a efectos de la interpretación del artículo 15, apartado 1, de dicha Directiva, es preciso atender al objetivo de esa disposición y al contexto en el que se inscribe, así como a la finalidad de la propia Directiva (véase, por analogía, la sentencia de 12 de noviembre de 2019, *Haqbin*, C-233/18, EU:C:2019:956, apartado 42 y jurisprudencia citada).
- 71 A este respecto, procede señalar que el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2004/38 ofrece al Estado miembro de acogida, en concreto, la posibilidad de expulsar de su territorio a un ciudadano de la Unión que ya no disfruta de un derecho de residencia en virtud del artículo 6 o del artículo 7 de dicha Directiva. De ello se deduce que el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2004/38 tiene por objeto, en particular, permitir al Estado miembro de acogida velar por que la residencia en su territorio de ciudadanos de la Unión que no disfrutan de un derecho de residencia permanente en este se realice respetando el alcance de los derechos de residencia temporal previstos en dicha Directiva.
- 72 Procede observar que esta posibilidad de que el Estado miembro de acogida expulse al ciudadano de la Unión que ya no se encuentra en situación de residencia legal en su territorio se inscribe en el objetivo específico de la Directiva 2004/38, expresado en sus artículos 6 y 7, en relación con el artículo 14, y en su considerando 10, consistente en evitar que los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias que ejerzan un derecho de residencia al amparo de esta Directiva se conviertan en una carga excesiva para el sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida durante su residencia temporal.
- 73 Pues bien, si el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2004/38 se interpretara en el sentido de que la mera salida física del ciudadano de la Unión es suficiente a efectos de la ejecución de una decisión de expulsión adoptada respecto a él en virtud de esa disposición, bastaría con que ese ciudadano de la Unión atravesara la frontera del Estado miembro de acogida para poder regresar inmediatamente al territorio de ese Estado miembro e invocar un nuevo derecho de residencia con arreglo al artículo 6 de esa Directiva. Si el ciudadano de la Unión actuara así de forma reiterada, se le podrían reconocer varios derechos de residencia, uno tras otro, en el territorio de un mismo Estado miembro de acogida en virtud de este último artículo, cuando, en realidad, esos diferentes derechos se reconocerían a efectos de una única y misma residencia efectiva.
- 74 Tal interpretación privaría de efecto útil a la posibilidad de que el Estado miembro de acogida ponga fin a la residencia de un ciudadano de la Unión, en virtud del artículo 6 de la Directiva 2004/38,

cuando este llegue al término de su estancia de tres meses en el territorio de ese Estado miembro, permitiéndole, de hecho, una residencia por más de tres meses en ese territorio, a pesar de que se haya adoptado contra él una decisión de expulsión y no concurren los requisitos establecidos en el artículo 7 de dicha Directiva. En efecto, según esta interpretación, por el mero hecho de atravesar la frontera del Estado miembro de acogida cada tres meses, se reconocería a ese ciudadano de la Unión un derecho de residencia, en realidad, de duración ilimitada, aun cuando, por un lado, podría no cumplir los requisitos establecidos en el artículo 7 de la citada Directiva y, por otro, el artículo 6 de la misma Directiva, que dicho ciudadano podría invocar a efectos de esa residencia sin límite temporal real, solo se ha concebido para residencias de hasta tres meses, como resulta del propio título de este último artículo.

- 75 Dicha interpretación, que no exige que el ciudadano de la Unión de que se trate ponga fin a su residencia en el Estado miembro de acogida de manera real y efectiva, podría además poner en peligro el equilibrio que la Directiva 2004/38 pretende establecer entre, por un lado, el derecho a la libertad de circulación y de residencia de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias y, por otro lado, la protección del sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida en relación con las cargas excesivas que pueden suponer las personas afectadas en el caso de una estancia temporal en el territorio de este.
- 76 Además, procede observar que, a efectos de adquirir un derecho de residencia permanente en el territorio del Estado miembro de acogida, el ciudadano de la Unión debe, según el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38, haber residido legalmente en dicho Estado durante un período continuado de cinco años, sin perjuicio de las excepciones previstas en el artículo 17 de dicha Directiva para los trabajadores que hayan dejado de ejercer su actividad en ese territorio. Pues bien, del artículo 21 de dicha Directiva se desprende que la continuidad de la residencia queda interrumpida por cualquier decisión de expulsión válidamente ejecutada contra el interesado.
- 77 Por tanto, considerar que la mera salida física del ciudadano de la Unión del territorio del Estado miembro de acogida es suficiente para la ejecución de una decisión de expulsión adoptada respecto al interesado privaría también de una parte de su efecto útil a la distinción claramente establecida por la Directiva 2004/38 entre la residencia temporal y la residencia permanente. En efecto, tal consideración permitiría a ese ciudadano de la Unión invocar múltiples estancias temporales sucesivas en ese Estado miembro para residir en él, en realidad, de manera permanente, pese a no cumplir los requisitos de un derecho de residencia permanente previstos en la citada Directiva.
- 78 La interpretación expuesta en el apartado 73 de la presente sentencia no sería coherente con el contexto global de la Directiva 2004/38, que, como ha declarado reiteradamente el Tribunal de Justicia, ha establecido un sistema gradual en lo que respecta al 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 22 de enero de 2020, Pensionsversicherungsanstalt (Cese de actividad tras alcanzar la edad de jubilación), C-32/19, EU:C:2020:25, apartado 33 y jurisprudencia citada].
- 79 Además, procede recordar que, en virtud del artículo 30, apartado 3, de la Directiva 2004/38, el plazo para abandonar el territorio del Estado miembro de acogida no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de notificación de la decisión de expulsión al interesado, excepto en casos urgentes debidamente justificados. Dado que, como se desprende del apartado 67 de la presente sentencia, esta disposición es aplicable «por analogía» a una decisión adoptada sobre la base del artículo 15 de esa Directiva, dicho plazo debe aplicarse también a las decisiones de expulsión, como la controvertida en el litigio principal, adoptadas por motivos que no sean de orden público, seguridad pública o salud pública.
- 80 Pues bien, como sostiene el Gobierno neerlandés, la concesión de un plazo mínimo de un mes a partir de la notificación de la decisión de expulsión para ejecutar dicha decisión, en la medida en que permite al interesado preparar su partida, aboga en favor de la interpretación según la cual la ejecución de una decisión de expulsión no se efectúa por la mera salida física de la persona afectada del territorio del Estado miembro de acogida, sino por el hecho de que este ponga un fin real y efectivo a su residencia en ese territorio.

- 81 Habida cuenta de lo anterior, procede considerar que, como también señaló el Abogado General en el punto 77 de sus conclusiones, el mero hecho de que un ciudadano de la Unión haya abandonado efectivamente el territorio del Estado miembro de acogida no basta para dar pleno cumplimiento a una decisión de expulsión adoptada contra dicho ciudadano con arreglo al artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2004/38. Para poder invocar un nuevo derecho de residencia en ese territorio, con arreglo al artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva, tal ciudadano de la Unión no solo debe haber abandonado físicamente ese territorio, sino también haber puesto fin a su residencia en ese territorio de manera real y efectiva, de modo que, con ocasión de su retorno al territorio del Estado miembro de acogida, no pueda considerarse que su presencia se inscribe, en realidad, en la continuidad de su residencia precedente en ese territorio.
- 82 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar, sobre la base de una apreciación global de todas las circunstancias del litigio del que conoce, si el ciudadano de la Unión de que se trata puso fin a su residencia en el territorio del Estado miembro de acogida de manera real y efectiva, de modo que la decisión de expulsión de la que fue objeto ha sido plenamente ejecutada. No obstante, corresponde al Tribunal de Justicia proporcionar indicaciones útiles a este respecto para permitirle resolver el litigio del que conoce (véase, por analogía, la sentencia de 4 de julio de 2019, Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, apartado 32 y jurisprudencia citada).

Sobre los elementos pertinentes para apreciar la ejecución de una decisión de expulsión

- 83 En primer lugar, es preciso determinar si, para que se considere que el ciudadano de la Unión ha puesto fin a su residencia temporal en el territorio del Estado miembro de acogida de manera real y efectiva, ese ciudadano debe residir fuera de dicho territorio durante un período mínimo determinado, como, por ejemplo, un período de tres meses, como defiende el Gobierno neerlandés.
- 84 Es cierto que, como se desprende de los apartados 66 y 74 de la presente sentencia, el período de tres meses desempeña ya un papel importante en el marco de la Directiva 2004/38, en particular, en la medida en que ese período permite distinguir los dos tipos de derecho de residencia temporal previstos en los artículos 6 y 7 de dicha Directiva.
- 85 Sin embargo, esta consideración no justifica interpretar el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2004/38 en el sentido de que dicha disposición establece una condición de ejecución de una decisión de expulsión como la contemplada en el apartado 83 de la presente sentencia.
- 86 En particular, como ha declarado el Tribunal de Justicia en numerosas ocasiones y como se desprende de los considerandos 1 y 2 de la Directiva 2004/38, la ciudadanía de la Unión confiere a todo ciudadano de la Unión un derecho fundamental e individual a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación, y la libre circulación de personas constituye además una de las libertades fundamentales del mercado interior consagrada en el artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (véase, en ese sentido, la sentencia de 5 de mayo de 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 87 Por otra parte, como se desprende del considerando 3 de la Directiva 2004/38, esta trata de facilitar el ejercicio del derecho fundamental e individual de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, que el Tratado FUE confiere directamente a los ciudadanos de la Unión, y tiene por objeto, en particular, reforzar ese derecho (véase, en ese sentido, la sentencia de 5 de mayo de 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 88 Además, dado que la libre circulación de personas forma parte de los fundamentos de la Unión, las disposiciones que la consagran deben interpretarse en sentido amplio, mientras que, por el contrario, las excepciones a esta deben interpretarse en sentido estricto (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de junio de 1986, Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, apartado 13, y de 10 de julio de 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, apartado 23).
- 89 Pues bien, como ha señalado el Abogado General, en esencia, en los puntos 91 y 93 de sus conclusiones, interpretar el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2004/38 en el sentido de que el ciudadano de la Unión que haya sido objeto de una decisión de expulsión adoptada en virtud de esa

disposición estaría obligado, en todos los casos, a ausentarse del Estado miembro de acogida durante un período mínimo, por ejemplo de tres meses, para poder invocar un nuevo derecho de residencia en el territorio de ese Estado miembro, en virtud del artículo 6, apartado 1, de esa Directiva, equivaldría a supeditar el ejercicio de ese derecho fundamental a una limitación no prevista ni por los Tratados ni por la Directiva 2004/38.

- 90 No obstante, aunque la duración del período pasado por el ciudadano de la Unión fuera del territorio del Estado miembro de acogida tras la adopción de una decisión de expulsión adoptada respecto a dicho ciudadano con arreglo al artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2004/38 no es, en sí misma, determinante para apreciar si el interesado puso fin a su residencia en ese territorio de manera real y efectiva, esa duración puede revestir cierta importancia en el marco de la apreciación global a la que se refiere el apartado 82 de la presente sentencia. En efecto, cuanto más prolongada sea la ausencia del interesado del territorio del Estado miembro de acogida, con mayor consistencia quedará acreditado el carácter real y efectivo de la finalización de su residencia. En cambio, una ausencia muy breve, de unos pocos días o de unas horas, tiende más bien a demostrar que la residencia que invoca el ciudadano de la Unión, en virtud del artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva, con ocasión de su regreso al territorio del Estado miembro de acogida, se inscribe, en realidad, en el mismo período de residencia en ese territorio.
- 91 En segundo lugar, como sostiene la Comisión Europea, para determinar si un ciudadano de la Unión ha puesto fin de manera real y efectiva a su residencia en virtud del artículo 7 de la Directiva 2004/38, es preciso tener en cuenta, por un lado, todos los elementos que acreditan la ruptura de los vínculos que unen al ciudadano de la Unión de que se trate con el Estado miembro de acogida. A este respecto, pueden tener cierta pertinencia una solicitud de cancelación de la inscripción en un padrón de población, la rescisión de un contrato de alquiler o de un contrato de suministro de servicios públicos, como el agua o la electricidad, una mudanza, la baja en un servicio de inserción profesional o el cese de otras relaciones que impliquen una cierta integración de ese ciudadano de la Unión en ese Estado miembro.
- 92 A este respecto, es preciso señalar que la pertinencia de tales elementos, que puede variar según las circunstancias, debe ser apreciada por la autoridad nacional competente a la luz del conjunto de circunstancias concretas que caractericen la situación específica del ciudadano de la Unión de que se trate. En particular, debe tenerse en cuenta su grado de integración en el Estado miembro de acogida, la duración de su residencia en el territorio de este inmediatamente antes de la adopción de la decisión de expulsión adoptada en su contra, así como su situación familiar y económica.
- 93 Además de los elementos anteriores, relativos a una eventual ruptura de los vínculos que unen al ciudadano de la Unión de que se trate con el Estado miembro de acogida, debe tenerse en cuenta, por otro lado, cualquier elemento relativo al período de ausencia de este del territorio de ese Estado miembro tras la adopción de una decisión de expulsión adoptada en su contra, que pretende aclarar si puede considerarse que ese ciudadano de la Unión ha residido efectivamente fuera de dicho territorio durante ese período. A este respecto, procede tomar en consideración, en todo caso cuando su estancia en el Estado miembro de acogida se base en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/38, los indicios que sugieran que dicho ciudadano de la Unión trasladó el centro de sus intereses personales, profesionales o familiares a otro Estado durante dicho período.

Sobre las consecuencias de la no ejecución de una decisión de expulsión

- 94 De lo anterior resulta que la decisión de expulsión de un ciudadano de la Unión no se ejecuta mientras, habida cuenta del conjunto de circunstancias que caracterizan la situación de ese ciudadano, no pueda considerarse que este ha puesto fin a su residencia temporal en el territorio del Estado miembro de acogida de manera real y efectiva. A falta de ejecución de su decisión de expulsión, ese ciudadano de la Unión permanece, por tanto, en situación irregular en dicho territorio, aun cuando, tras salir de él brevemente, vuelve a entrar en él. Por consiguiente, en tal caso, ese Estado miembro no está obligado a adoptar una nueva decisión de expulsión sobre la base de los mismos hechos que dieron lugar a la decisión de expulsión ya adoptada contra ese ciudadano de la Unión, con arreglo al artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2004/38, sino que puede basarse en esa última decisión para obligar a este a abandonar su territorio.

- 95 Dicho esto, ha de precisarse que un cambio material de circunstancias que permita al ciudadano de la Unión cumplir los requisitos establecidos en el artículo 7 de dicha Directiva privaría de efecto a la decisión de expulsión de la que es objeto y obligaría, a pesar de su incumplimiento, a considerar que su residencia en el territorio del Estado miembro de que se trate es regular.
- 96 Es cierto que el hecho de que, dentro del espacio Schengen, los controles en las fronteras interiores estén, en principio, prohibidos en virtud del artículo 22 del código de fronteras Schengen, dificulta la posibilidad de que las autoridades del Estado miembro de acogida comprueben si el ciudadano de la Unión que ha sido objeto de una decisión de expulsión, adoptada con arreglo al artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2004/38, la ha ejecutado plenamente.
- 97 También es cierto que, en virtud del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38, sin perjuicio de las disposiciones relativas a los documentos de viaje, aplicables a los controles en las fronteras nacionales, los Estados miembros admitirán en su territorio al ciudadano de la Unión en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos. Asimismo, el derecho del ciudadano de la Unión a residir hasta tres meses en el territorio de otro Estado miembro, en virtud del artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva, no está sujeto a ninguna condición o formalidad distinta de la exigencia de estar en posesión de tal documento.
- 98 No obstante, algunas otras disposiciones de la Directiva 2004/38 tienen por objeto permitir al Estado miembro de acogida velar por que la residencia temporal de los nacionales de otros Estados miembros en su territorio se realice de conformidad con dicha Directiva.
- 99 En particular, como sostuvo la Comisión en la vista, si bien, en virtud del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2004/38, la posibilidad de que el Estado miembro de acogida imponga a los ciudadanos de la Unión la obligación de registrarse ante las autoridades competentes se aplica, según los propios términos de esta disposición, únicamente a las estancias de una duración superior a tres meses, el artículo 5, apartado 5, de dicha Directiva dispone que el Estado miembro podrá imponer al interesado la obligación de señalar su presencia en el territorio de aquel en un plazo razonable y no discriminatorio, y que el incumplimiento de esta última obligación, al igual que el de la obligación de registrarse, puede ser objeto de sanciones no discriminatorias y proporcionadas.
- 100 Desde este mismo punto de vista, procede señalar que, en una situación como la controvertida en el litigio principal, en la que el ciudadano de la Unión entra en contacto con las autoridades del Estado miembro de acogida poco tiempo después de la expiración del plazo previsto para su salida voluntaria de dicho territorio, ese Estado miembro puede comprobar si la presencia de ese ciudadano de la Unión en su territorio está justificada en virtud de la citada Directiva.
- 101 Por último, procede añadir que una decisión de expulsión adoptada con arreglo al artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2004/38 que aún no ha sido ejecutada no obsta al derecho del ciudadano de la Unión de que se trate a entrar en el territorio del Estado miembro de acogida en virtud del artículo 5 de la Directiva 2004/38.
- 102 En efecto, si bien el derecho de entrada previsto en el artículo 5 de la Directiva 2004/38 permite al ciudadano de la Unión ser admitido en el territorio de un Estado miembro distinto del de su nacionalidad con vistas a residir en él en virtud de otra disposición de esa Directiva, ese derecho de entrada también puede ejercerse de manera autónoma cuando ese ciudadano de la Unión, que no dispone de un derecho de residencia en ese territorio con arreglo a la citada Directiva, desea, no obstante, desplazarse puntualmente a dicho territorio con fines distintos de los de residir en él. Pues bien, como resulta del apartado 68 de la presente sentencia, el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2004/38 establece que el Estado miembro de acogida no puede acompañar una decisión de expulsión, contemplada en el apartado 1 de ese artículo, de una prohibición de entrada en su territorio.
- 103 De ello se deduce que no se puede oponer una decisión de expulsión adoptada contra un ciudadano de la Unión, con arreglo al artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2004/38, mientras la presencia de ese ciudadano en el territorio del Estado miembro de acogida esté justificada en virtud del artículo 5 de dicha Directiva.

104 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que una decisión de expulsión de un ciudadano de la Unión del territorio del Estado miembro de acogida, adoptada sobre la base de dicha disposición, debido a que ese ciudadano de la Unión ya no disfruta de un derecho de residencia temporal en ese territorio en virtud de esa Directiva, no se ejecuta plenamente por el mero hecho de que ese ciudadano de la Unión haya abandonado físicamente ese territorio dentro del plazo que dicha decisión establece para su salida voluntaria. Para disfrutar de un nuevo derecho de residencia en virtud del artículo 6, apartado 1, de la citada Directiva en el mismo territorio, el ciudadano de la Unión contra el que se ha dictado tal decisión de expulsión no solo debe haber abandonado físicamente el territorio del Estado miembro de acogida, sino también haber puesto fin a su residencia en ese territorio de manera real y efectiva, de modo que, con ocasión de su regreso a dicho territorio, no pueda considerarse que su residencia se inscribe, en realidad, en la continuidad de su residencia anterior en el territorio. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar que así sucede teniendo en cuenta todas las circunstancias concretas que caractericen la situación específica del ciudadano de la Unión de que se trate. Si de tal comprobación resulta que el ciudadano de la Unión no ha puesto fin a su residencia temporal en el territorio del Estado miembro de acogida de manera real y efectiva, ese Estado miembro no está obligado a adoptar una nueva decisión de expulsión sobre la base de los mismos hechos que dieron lugar a la decisión de expulsión ya adoptada contra ese ciudadano de la Unión, sino que puede basarse en esta última decisión para obligar a este a abandonar su territorio.

Costas

105 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este 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:

El artículo 15, apartado 1, 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 una decisión de expulsión de un ciudadano de la Unión del territorio del Estado miembro de acogida, adoptada sobre la base de dicha disposición, debido a que ese ciudadano de la Unión ya no disfruta de un derecho de residencia temporal en ese territorio en virtud de esa Directiva, no se ejecuta plenamente por el mero hecho de que ese ciudadano de la Unión haya abandonado físicamente ese territorio dentro del plazo que dicha decisión establece para su salida voluntaria. Para disfrutar de un nuevo derecho de residencia en virtud del artículo 6, apartado 1, de la citada Directiva en el mismo territorio, el ciudadano de la Unión contra el que se ha dictado tal decisión de expulsión no solo debe haber abandonado físicamente el territorio del Estado miembro de acogida, sino también haber puesto fin a su residencia en ese territorio de manera real y efectiva, de modo que, con ocasión de su regreso a dicho territorio, no pueda considerarse que su residencia se inscribe, en realidad, en la continuidad de su residencia anterior en el territorio. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar que así sucede teniendo en cuenta todas las circunstancias concretas que caractericen la situación específica del ciudadano de la Unión de que se trate. Si de tal comprobación resulta que el ciudadano de la Unión no ha puesto fin a su residencia temporal en el territorio del Estado miembro de acogida de manera real y efectiva, ese Estado miembro no está obligado a adoptar una nueva decisión de expulsión sobre la base de los mismos hechos que dieron lugar a la decisión de expulsión ya adoptada contra ese ciudadano de la Unión, sino que puede basarse en esta última decisión para obligar a este a abandonar su territorio.

Firmas

* Lengua de procedimiento: neerlandés.