

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima)

de 13 de junio de 2024 (*)

«Procedimiento prejudicial — 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 — Directiva 2004/38/CE — Artículo 27 — Limitaciones del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública — Conducta que constituye una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad — Denegación de la expedición de una tarjeta de residencia temporal de familiar de un ciudadano de la Unión a causa de antecedentes policiales — Informe policial desfavorable debido a una detención»

En el asunto C-62/23,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Barcelona, mediante auto de 9 de enero de 2023, recibido en el Tribunal de Justicia el 6 de febrero de 2023, en el procedimiento entre

Pedro Francisco

y

Subdelegación del Gobierno en Barcelona,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima),

integrado por el Sr. Z. Csehi, Presidente de Sala, el Sr. E. Regan (Ponente), Presidente de la Sala Quinta, y el Sr. D. Gratsias, Juez;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno español, por la Sra. A. Pérez-Zurita Gutiérrez, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. J. Baquero Cruz y la Sra. E. Montaguti, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 27, apartados 1 y 2, 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 D. Pedro Francisco y la Subdelegación del Gobierno en Barcelona (en lo sucesivo, «autoridad competente») en relación con la denegación de su solicitud de tarjeta de residencia temporal de familiar de un ciudadano de la Unión.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El artículo 2 de la Directiva 2004/38 dispone:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

- 2) “Miembro de la familia”:

[...]

- b) la pareja con la que el ciudadano de la Unión ha celebrado una unión registrada, con arreglo a la legislación de un Estado miembro, si la legislación del Estado miembro de acogida otorga a las uniones registradas un trato equivalente a los matrimonios y de conformidad con las condiciones establecidas en la legislación aplicable del Estado miembro de acogida;

[...]».

- 4 El artículo 10, apartado 1, de esta Directiva establece:

«El derecho de residencia de los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro será reconocido mediante la expedición de un documento denominado “tarjeta de residencia de familiar de un ciudadano de la Unión” a más tardar en los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud. Se entregará inmediatamente un resguardo de la presentación de la solicitud de una tarjeta de residencia.»

- 5 A tenor del artículo 27, apartados 1 y 2, de dicha Directiva:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente capítulo, los Estados miembros podrán limitar la libertad de circulación y residencia de un ciudadano de la Unión o un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad, por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. Estas razones no podrán alegarse con fines económicos.

2. Las medidas adoptadas por razones de orden público o seguridad pública deberán ajustarse al principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado. La existencia de condenas penales anteriores no constituirá por sí sola una razón para adoptar dichas medidas.

La conducta personal del interesado deberá constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. No podrán argumentarse justificaciones que no tengan relación directa con el caso concreto o que se refieran a razones de prevención general.»

- 6 El artículo 30 de la misma Directiva establece en sus apartados 1 y 2:

«1. Toda decisión adoptada en virtud del apartado 1 del artículo 27 deberá notificarse al interesado por escrito, en condiciones tales que le permitan entender su contenido e implicaciones.

2. Se comunicarán al interesado, con precisión y por extenso, las razones de orden público, seguridad pública o salud pública en las que se base la decisión que le afecte, a menos que a ello se

opongan razones de seguridad del Estado.»

Derecho español

7 El artículo 2 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (BOE n.º 51, de 28 de febrero de 2007), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Real Decreto 240/2007»), dispone:

«El presente real decreto se aplica también, cualquiera que sea su nacionalidad, y en los términos previstos por este, a los familiares de [un] ciudadano de otro Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo[, de 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3)], cuando le acompañen o se reúnan con él, que a continuación se relacionan:

[...]

b) A la pareja con la que mantenga una unión análoga a la conyugal inscrita en un registro público establecido a esos efectos en un Estado miembro de la Unión Europea o en un Estado parte en el Espacio Económico Europeo, que impida la posibilidad de dos registros simultáneos en dicho Estado, y siempre que no se haya cancelado dicha inscripción, lo que deberá ser suficientemente acreditado. Las situaciones de matrimonio e inscripción como pareja registrada se considerarán, en todo caso, incompatibles entre sí.

[...]»

8 El artículo 2 *bis* del Real Decreto 240/2007 establece:

«[...]

3. La solicitud de la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión deberá acompañarse de los siguientes documentos:

[...]

d) En el supuesto de pareja, la prueba de la existencia de una relación estable con el ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea o de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y el tiempo de convivencia.

4. Las autoridades valorarán individualmente las circunstancias personales del solicitante y resolverán motivadamente debiendo tener en cuenta los siguientes criterios:

a) En el caso de familiares, se valorará el grado de dependencia financiera o física, el grado de parentesco con el ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea o de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y, en su caso, la gravedad de la enfermedad o discapacidad que hace necesario su cuidado personal o el tiempo de convivencia previo. En todo caso, se entenderá acreditada la convivencia cuando se demuestre fehacientemente una convivencia continuada de 24 meses en el país de procedencia.

b) En el caso de pareja de hecho, se considerará que se trata de una pareja estable aquella que acredite la existencia de un vínculo duradero. En todo caso, se entenderá la existencia de este vínculo si se acredita un tiempo de convivencia marital de, al menos, un año continuado, salvo que tuvieran descendencia en común, en cuyo caso bastará la acreditación de convivencia estable debidamente probada.

5. Las autoridades resolverán motivadamente toda resolución.»

9 El artículo 8, apartado 1, de este Real Decreto dispone:

«Los miembros de la familia de un ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo especificados en el artículo 2 del

presente real decreto, que no ostenten la nacionalidad de uno de dichos Estados, cuando le acompañen o se reúnan con él, podrán residir en España por un período superior a tres meses, estando sujetos a la obligación de solicitar y obtener una “tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión”».

10 El artículo 15, apartados 1 y 5, de dicho Real Decreto tiene el siguiente tenor:

«1. Cuando así lo impongan razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública, se podrá adoptar alguna de las medidas siguientes en relación con los ciudadanos de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, o con los miembros de su familia:

- a) Impedir la entrada en España, aunque los interesados presenten la documentación prevista en el artículo 4 del presente real decreto.
- b) Denegar la inscripción en el Registro Central de Extranjeros, o la expedición o renovación de las tarjetas de residencia previstas en el presente real decreto.
- c) Ordenar la expulsión o devolución del territorio español.

Únicamente podrá adoptarse una decisión de expulsión respecto a ciudadanos de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, o a miembros de su familia, con independencia de su nacionalidad, que hayan adquirido el derecho de residencia permanente en España, si existen motivos graves de orden público o seguridad pública. Asimismo, antes de adoptarse una decisión en ese sentido, se tendrán en cuenta la duración de la residencia e integración social y cultural del interesado en España, su edad, estado de salud, situación familiar y económica, y la importancia de los vínculos con su país de origen.

[...]

5. La adopción de una de las medidas previstas en los apartados anteriores 1 a 4 se atenderá a los siguientes criterios:

- a) Habrá de ser adoptada con arreglo a la legislación reguladora del orden público y la seguridad pública y a las disposiciones reglamentarias vigentes en la materia.
- b) Podrá ser revocada de oficio o a instancia de parte cuando dejen de subsistir las razones que motivaron su adopción.
- c) No podrá ser adoptada con fines económicos.
- d) Cuando se adopte por razones de orden público o de seguridad pública, deberán estar fundadas exclusivamente en la conducta personal de quien sea objeto de aquellas, que, en todo caso, deberá constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, y que será valorada, por el órgano competente para resolver, en base a los informes de las Autoridades policiales, fiscales o judiciales que obren en el expediente. La existencia de condenas penales anteriores no constituirá, por sí sola, razón para adoptar dichas medidas.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

11 D. Pedro Francisco, nacional de un tercer país, es la pareja de una nacional española. Su unión está inscrita en el Registro de Parejas Estables de Cataluña. El 21 de diciembre de 2021, presentó una solicitud de tarjeta de residencia temporal de familiar de un ciudadano de la Unión ante la autoridad competente.

12 Durante el examen de esta solicitud, la autoridad competente se puso en contacto con la Dirección General de Policía, que emitió un informe desfavorable debido a la detención de D. Pedro Francisco, el 3 de julio de 2020, como presunto autor de un delito contra la salud pública y por pertenencia a organizaciones y grupos criminales, sin que la policía llevara a cabo investigaciones para determinar si

tal detención había dado lugar a diligencias penales. Dicho informe indica que D. Pedro Francisco no tiene antecedentes penales.

- 13 Después de que su solicitud de tarjeta de residencia temporal de familiar de un ciudadano de la Unión fuera denegada, el 14 de junio de 2022, mediante resolución de la autoridad competente, D. Pedro Francisco interpuso recurso contencioso-administrativo contra esa resolución ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Barcelona, que es el órgano jurisdiccional remitente.
- 14 Este alberga dudas en cuanto a la pertinencia de los antecedentes policiales de D. Pedro Francisco —a saber, la detención mencionada en el apartado 12 de la presente sentencia— en el marco del examen de dicha solicitud. Afirmo que las limitaciones de la libertad de circulación y de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, de conformidad con el artículo 27 de la Directiva 2004/38, deben ser proporcionadas y basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado, que debe constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad.
- 15 Pues bien, el órgano jurisdiccional remitente señala que los antecedentes policiales solo se refieren a hechos que presumiblemente se atribuyen al interesado, cuya realidad debe demostrarse mediante pruebas practicadas en un juicio y valoradas en una sentencia. De ello se desprende que no se puede hacer una valoración negativa de hechos que no se han acreditado ni, por tanto, concluir que tales hechos constituyen una amenaza real.
- 16 Además, dicho órgano jurisdiccional estima que, si se considerase que los antecedentes policiales pueden servir de base para efectuar tal apreciación, sería necesario, a la luz del artículo 27 de la Directiva 2004/38, que la autoridad competente mencionase expresa y detalladamente los hechos en los que se basan y las diligencias judiciales a las que eventualmente hayan dado lugar, con el fin de confirmar que no se trata de meras presunciones.
- 17 En estas circunstancias, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Barcelona decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
 - «1) ¿[Debe] interpretarse el artículo 27 de la Directiva [2004/38] en el sentido [de] que los antecedentes policiales pueden ser la base o el fundamento de la conducta personal del interesado a la hora de valorar si estamos ante una amenaza real cuando la finalidad del juicio penal es probar su realidad?
 - 2) Si la respuesta a la primera pregunta es afirmativa, a la luz del artículo 27 [de la] Directiva, ¿[debe] interpretarse que la autoridad gubernativa debe hacer una mención expresa y detallada de los hechos que los fundamentan y las diligencias judiciales que se hayan incoado, así como [de] su destino, para corroborar que no nos hallamos ante meras presunciones iniciales?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 18 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 27, apartados 1 y 2, de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que una autoridad nacional competente tenga en cuenta una detención de la que ha sido objeto el interesado a fin de apreciar si el comportamiento de esa persona constituye una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, en su caso siempre que se tomen en consideración, expresa y detalladamente, los hechos en los que se basa dicha detención y las eventuales consecuencias judiciales de esta.
- 19 Con carácter preliminar, procede señalar que el litigio principal resulta de la negativa de la autoridad competente a conceder al demandante en el litigio principal una tarjeta de residencia temporal de familiar de un ciudadano de la Unión, pese a que el artículo 10, apartado 1, de la Directiva referida establece, en particular, que el derecho de residencia de los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro será reconocido mediante la expedición de un documento denominado «tarjeta de residencia de familiar de un ciudadano de la Unión».

- 20 Este demandante es la pareja de una nacional española y su unión está inscrita en el Registro de Parejas Estables de Cataluña, de modo que debe considerarse que dicho demandante es un «miembro de la familia de un ciudadano de la Unión», en el sentido del artículo 2, punto 2, letra b), de la citada Directiva.
- 21 Por otra parte, como alega la Comisión Europea, de la información de que dispone el Tribunal de Justicia no se desprende que la nacional española de la que es pareja haya ejercido su libertad de circulación dentro de la Unión, de modo que el demandante en el litigio principal, en principio, no puede ampararse ni en la Directiva 2004/38 ni en el artículo 21 TFUE para invocar un derecho de residencia derivado [véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Cónyuge de un ciudadano de la Unión), C-836/18, EU:C:2020:119, apartado 29].
- 22 Sin embargo, con arreglo al artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la interpretación de los Tratados y de los actos adoptados por las instituciones de la Unión. En el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida por el referido artículo, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional apreciar, a la luz de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales se refieren a la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia, en principio, debe pronunciarse (sentencia de 26 de octubre de 2023, *Lineas — Concessões de Transportes y otros*, C-207/22, C-267/22 y C-290/22, EU:C:2023:810, apartado 48 y jurisprudencia citada).
- 23 Aplicando esta jurisprudencia, el Tribunal de Justicia se ha declarado en reiteradas ocasiones competente para pronunciarse sobre las peticiones de decisión prejudicial relativas a disposiciones del Derecho de la Unión en situaciones en las que los hechos del procedimiento principal se situaban fuera del ámbito de aplicación de ese Derecho, pero en las que las disposiciones del Derecho de la Unión habían sido declaradas aplicables por el Derecho nacional, al atenderse, para resolver situaciones que no estaban comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, a las soluciones adoptadas por este último (sentencia de 26 de octubre de 2023, *Lineas — Concessões de Transportes y otros*, C-207/22, C-267/22 y C-290/22, EU:C:2023:810, apartado 49 y jurisprudencia citada).
- 24 En efecto, en tales situaciones, existe un interés manifiesto de la Unión en que, para evitar futuras discrepancias de interpretación, las disposiciones tomadas del Derecho de la Unión sean objeto de una interpretación uniforme [sentencia de 12 de diciembre de 2019, *G. S. y V. G. (Amenaza para el orden público)*, C-381/18 y C-382/18, EU:C:2019:1072, apartado 42 y jurisprudencia citada].
- 25 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente ha precisado que el artículo 15, apartado 5, letra d), del Real Decreto 240/2007, que circunscribe el concepto de «orden público», concepto ya recogido en el artículo 27 de la Directiva 2004/38, es interpretado por el Tribunal Supremo a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Pues bien, como ya ha tenido ocasión de señalar el Tribunal de Justicia, tal Real Decreto, que tiene por objeto transponer esta Directiva al ordenamiento jurídico español, no solo se aplica a las solicitudes de reagrupación familiar presentadas por un nacional de un tercer país que es miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que ha ejercido su libertad de circulación, solicitudes que están comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha Directiva, sino también, en virtud de reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, a las solicitudes de reagrupación familiar presentadas por un nacional de un tercer país que es miembro de la familia de un nacional español que nunca ha ejercido su libertad de circulación [véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Cónyuge de un ciudadano de la Unión), C-836/18, EU:C:2020:119, apartado 30].
- 26 En el caso de autos, de la información de que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que, en el litigio principal, tanto la solicitud de tarjeta de residencia temporal de familiar de un ciudadano de la Unión como la denegación por parte de la autoridad competente se basaron en las disposiciones del Real Decreto 240/2007.

- 27 A la luz de estas precisiones preliminares, debe recordarse que el derecho de residencia en la Unión de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia no es incondicional, sino que puede estar acompañado de las limitaciones y de las condiciones previstas por el Tratado FUE y por las disposiciones adoptadas para su aplicación (sentencia de 13 de julio de 2017, E, C-193/16, EU:C:2017:542, apartado 16 y jurisprudencia citada).
- 28 A este respecto, las limitaciones de este derecho se derivan, en particular, del artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38, disposición de la que se desprende que los Estados miembros pueden adoptar medidas que limiten la libertad de circulación y de residencia de un ciudadano de la Unión o de un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad, en particular por razones de orden público o de seguridad pública, razones que, sin embargo, no pueden alegarse con fines meramente económicos (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de julio de 2017, E, C-193/16, EU:C:2017:542, apartado 17 y jurisprudencia citada).
- 29 Según jurisprudencia reiterada, si bien, esencialmente, los Estados miembros disponen de libertad para definir, con arreglo a sus necesidades nacionales, que pueden variar de un Estado miembro a otro y de una época a otra, las exigencias de orden público y de seguridad pública, tales exigencias, en particular como justificación de una excepción al principio fundamental de la libre circulación de las personas, deben interpretarse en sentido estricto, de manera que su alcance no puede ser determinado unilateralmente por cada Estado miembro sin control de las instituciones de la Unión [sentencia de 2 de mayo de 2018, K. y H. F. (Derecho de residencia y alegaciones de crímenes de guerra), C-331/16 y C-366/16, EU:C:2018:296, apartado 40 y jurisprudencia citada].
- 30 En virtud del artículo 27, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2004/38, las medidas adoptadas por razones de orden público o seguridad pública deben ajustarse al principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado.
- 31 Además, el artículo 27, apartado 2, párrafo segundo, supedita la adopción de tales medidas al requisito de que la conducta del interesado constituya una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad.
- 32 De ello se deduce que las medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública solo pueden adoptarse, en virtud del artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38, si, de conformidad con el apartado 2 de dicho artículo, tras una valoración caso por caso por parte de las autoridades nacionales competentes, se pone de manifiesto que la conducta individual de esa persona representa actualmente una amenaza real y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad [véase, en ese sentido, la sentencia de 2 de mayo de 2018, K. y H. F. (Derecho de residencia y alegaciones de crímenes de guerra), C-331/16 y C-366/16, EU:C:2018:296, apartado 52 y jurisprudencia citada].
- 33 En este contexto, procede observar que el Tribunal de Justicia ha declarado que, a efectos de la adopción de medidas basadas en razones de orden público o de seguridad pública, en el sentido del artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38, los delitos o actos de los que se acuse al interesado y que no hayan dado lugar a una condena penal, como la detención de la que fue objeto el demandante en el litigio principal como presunto autor de una serie de delitos, pueden constituir elementos pertinentes, siempre que se tengan en cuenta en una apreciación caso por caso que cumpla los requisitos establecidos en dicha disposición [véase, en ese sentido, la sentencia de 2 de mayo de 2018, K. y H. F. (Derecho de residencia y alegaciones de crímenes de guerra), C-331/16 y C-366/16, EU:C:2018:296, apartado 53].
- 34 A este respecto, debe precisarse que, con arreglo al artículo 27, apartado 2, párrafo primero, segunda frase, de esta Directiva, la existencia de condenas penales anteriores no constituye por sí sola una razón para adoptar dichas medidas. Lo mismo cabe decir, *a fortiori*, de elementos como la detención controvertida en el litigio principal. Si bien la autoridad nacional competente puede tomar en consideración una detención, la mera existencia de tal detención no puede, por tanto, justificar automáticamente la adopción de tales medidas.
- 35 En efecto, a falta de condena firme o de diligencias penales, esa detención solo refleja la existencia de sospechas que pesan sobre el interesado, de modo que un examen que tenga en cuenta todos los

elementos pertinentes que caracterizan su situación es todavía más necesario [véase, en ese sentido, la sentencia de 2 de mayo de 2018, K. y H. F. (Derecho de residencia y alegaciones de crímenes de guerra), C-331/16 y C-366/16, EU:C:2018:296, apartados 54 y 55].

- 36 Además, solo puede afirmarse que el comportamiento de una persona que ha sido detenida representa una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecta a un interés fundamental de la sociedad si existen elementos concordantes, objetivos y precisos que permitan fundamentar la fiabilidad de las sospechas que pesan sobre esa persona a causa de esa detención.
- 37 Así pues, en el marco de la apreciación global de la conducta personal del interesado, para determinar si dicho comportamiento constituye tal amenaza, procede tomar en consideración los elementos en los que se basa la detención, especialmente la naturaleza y la gravedad de los delitos o actos de los que se acusa a esa persona, el grado de su implicación individual en ellos y la posible existencia de causas de exoneración de su responsabilidad penal. Esta apreciación global también debe tomar en consideración el lapso de tiempo transcurrido desde la supuesta comisión de esos delitos o actos y la conducta posterior de esa persona [véase, en ese sentido, la sentencia de 2 de mayo de 2018, K. y H. F. (Derecho de residencia y alegaciones de crímenes de guerra), C-331/16 y C-366/16, EU:C:2018:296, apartado 66].
- 38 De ello se desprende que la autoridad nacional competente puede tomar en consideración una detención del interesado siempre que lleve a cabo su propia apreciación global de la conducta personal de este, de acuerdo con el artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38. Para ello, tal autoridad, por un lado y como mínimo, debe tener en cuenta expresa y detalladamente los hechos en los que se basa la detención y, por otro lado, considerar las eventuales diligencias judiciales incoadas o la inexistencia de estas, así como, en su caso, su resultado.
- 39 Esta interpretación se ve corroborada, además, por el artículo 30 de dicha Directiva, cuyo apartado 1 dispone que toda decisión adoptada en virtud de su artículo 27, apartado 1, debe notificarse al interesado por escrito en condiciones que le permitan entender su contenido e implicaciones, mientras que el apartado 2 del artículo 30 precisa que deben comunicarse al interesado, con precisión y por extenso, las razones de orden público, seguridad pública o salud pública en las que se base la decisión que le afecte, a menos que a ello se opongan razones de seguridad del Estado, circunstancia que, a la vista de la información de que dispone el Tribunal de Justicia, no parece ser pertinente en el litigio principal.
- 40 Por otra parte, procede recordar que, en el marco de su apreciación, la autoridad nacional competente también debe tener en cuenta el hecho de que, como se desprende del artículo 27, apartado 2, de dicha Directiva y de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una medida restrictiva del derecho a la libre circulación y de residencia de un ciudadano de la Unión o de un miembro de su familia solo puede justificarse si respeta el principio de proporcionalidad, lo que exige determinar si esa medida es adecuada para garantizar la consecución del objetivo que persigue y no va más allá de lo que sea necesario para alcanzarlo. Tal evaluación requiere una ponderación, por una parte, de la amenaza que la conducta personal del interesado constituye para los intereses fundamentales de la sociedad de acogida y, por otra parte, de la protección de los derechos que la misma Directiva confiere a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias. En el contexto de este examen, deben tenerse en cuenta los derechos fundamentales, cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia, y, en concreto, el derecho al respeto de la vida privada y familiar tal como se formula en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 [véase, en este sentido, la sentencia de 2 de mayo de 2018, K. y H. F. (Derecho de residencia y alegaciones de crímenes de guerra), C-331/16 y C-366/16, EU:C:2018:296, apartados 61 a 63 y jurisprudencia citada].
- 41 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 27, apartados 1 y 2, de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que una autoridad nacional competente tenga en cuenta una detención de la que ha sido objeto el interesado a fin de apreciar si el comportamiento de esa persona constituye una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad,

siempre que, en el marco de la apreciación global de ese comportamiento, se tomen en consideración, expresa y detalladamente, los hechos en los que se basa dicha detención y las eventuales consecuencias judiciales de esta.

Costas

- 42 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 (Sala Décima) declara:

El artículo 27, apartados 1 y 2, 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

no se opone a que una autoridad nacional competente tenga en cuenta una detención de la que ha sido objeto el interesado a fin de apreciar si el comportamiento de esa persona constituye una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, siempre que, en el marco de la apreciación global de ese comportamiento, se tomen en consideración, expresa y detalladamente, los hechos en los que se basa dicha detención y las eventuales consecuencias judiciales de esta.

Csehi

Regan

Gratsias

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de junio de 2024.

El Secretario

El Presidente de Sala

A. Calot Escobar

Z. Csehi

* Lengua de procedimiento: español.