

**Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 13 de septiembre de 2016.** Procedimiento prejudicial. Ciudadanía de la Unión. Artículo 20 TFUE. Nacional de un tercer Estado que tiene a su cargo un hijo de corta edad, ciudadano de la Unión. Derecho de residencia en el Estado miembro del que el hijo es nacional. Condenas penales del progenitor del menor. Decisión de expulsión del progenitor que conlleva la expulsión indirecta del menor de que se trata.

En el asunto C-304/14,  
que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Tribunal Superior (Sala de Inmigración y de Asilo), Reino Unido], mediante resolución de 4 de junio de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 24 de junio de 2014, en el procedimiento entre  
**Secretary of State for the Home Department**  
y  
**CS,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),  
integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. M. Ilešič y L. Bay Larsen, la Sra. C. Toader y los Sres. D. Šváby, F. Biltgen y C. Lycourgos, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas (Ponente), E. Juhász, A. Borg Barthet y M. Safjan y las Sras. M. Berger, A. Prechal y K. Jürimäe, Jueces;  
Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sra. M. Ferreira, administradora principal;  
habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de junio de 2015;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de CS, por el Sr. R. Husain, QC, la Sra. L. Dubinsky y el Sr. P. Tridimas, Barristers, designados por el Sr. D. Furner, Solicitor;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. M. Holt y la Sra. J. Beeko, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. D. Blundell, Barrister;
- en nombre del Gobierno danés, por el Sr. C. Thorning y la Sra. M. Wolff, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. D. Colas y R. Coesme, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, y por las Sras. K. Pawłowska y M. Pawlicka, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. I. Martínez del Peral y C. Tufvesson, y por el Sr. M. Wilderspin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de febrero de 2016;

dicta la siguiente

#### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 20 TFUE.
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre CS, nacional de un tercer Estado, madre de un menor de corta edad, ciudadano de la Unión que tiene la

nacionalidad de un Estado miembro en el que siempre ha residido, y el Secretary of State for the Home Department (Ministro del Interior, Reino Unido), en relación con una decisión que decretaba la expulsión de la interesada del territorio de ese Estado miembro a un tercer Estado, a causa de sus antecedentes penales.

### Marco jurídico

#### *Derecho de la Unión*

- 3 El artículo 3 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; con corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35, y DO 2007, L 204, p.28), titulado «Beneficiarios», dispone:

«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.

2. Sin perjuicio del derecho personal de los interesados a la libre circulación y a la residencia, el Estado miembro de acogida facilitará, de conformidad con su legislación nacional, la entrada y la residencia de las siguientes personas:

- a) cualquier otro miembro de la familia, sea cual fuere su nacionalidad, que no entre en la definición del punto 2 del artículo 2 que, en el país de procedencia, esté a cargo o viva con el ciudadano de la Unión beneficiario del derecho de residencia con carácter principal [...]:

[...]

El Estado miembro de acogida estudiará detenidamente las circunstancias personales y justificará toda denegación de entrada o residencia a dichas personas.»

#### *Derecho del Reino Unido*

##### Ley de Fronteras

- 4 En virtud del artículo 32, apartado 5, de la UK Borders Act 2007 (Ley de Fronteras de 2007; en lo sucesivo, «Ley de Fronteras»), cuando una persona que no sea ciudadana británica sea declarada culpable de un delito en el Reino Unido y condenada a una pena de prisión de al menos doce meses, el Ministro del Interior deberá adoptar una resolución de expulsión en su contra.

- 5 Se desprende del artículo 33 de la Ley de Fronteras que tal obligación no existe cuando la expulsión de la persona condenada en virtud de la resolución de expulsión:

- a) vulnere los derechos de una persona derivados del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950;
- b) incumpla las obligaciones del Reino Unido dimanantes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 (*Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 [1954]), o
- c) infrinja los derechos del condenado derivados de los tratados de la Unión.

##### Reglamento de Inmigración

- 6 En virtud del artículo 15 A, apartado 4 A, de las Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [Reglamento de Inmigración (Espacio Económico Europeo) de 2006], en su versión modificada en 2012 (en lo sucesivo, «Reglamento de Inmigración»), que tiene en cuenta la sentencia de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), una persona que cumpla los criterios establecidos en dicho artículo 15 A, apartado 4 A, gozará de «un derecho derivado de residencia en el Reino Unido».
- 7 Sin embargo, conforme al artículo 15 A, apartado 9, de ese Reglamento, una persona que gozaría normalmente de un derecho de residencia derivado en virtud, en particular, de dicho artículo 15 A, apartado 4 A, no gozará de ese derecho «cuando el Ministro del Interior haya adoptado una resolución con arreglo a [los artículos 19, apartado 3, letra b), 20, apartado 1, o 20 A, apartado 1, del Reglamento de Inmigración]».
- 8 Conforme al artículo 20, apartado 1, del mencionado Reglamento, el Ministro del Interior podrá denegar la emisión, revocar o denegar la renovación de un certificado de registro, una tarjeta de residencia, un documento que certifique la residencia permanente o una tarjeta de residencia permanente «si la denegación o la revocación está justificada por motivos de orden público, de seguridad pública o de salud pública».
- 9 En virtud del artículo 20, apartado 6, del Reglamento de Inmigración, tal decisión deberá adoptarse de conformidad con el artículo 21 de dicho Reglamento.
- 10 El artículo 21 A del Reglamento de Inmigración aplica una versión modificada de la parte 4 de ese Reglamento a decisiones adoptadas, en particular, en relación con derechos de residencia derivados. El artículo 21 A, apartado 3, letra a), de dicho Reglamento aplica la parte 4 como si «las referencias a un elemento “justificado por motivos de orden público, seguridad pública o salud pública conforme al artículo 21” se refirieran, en cambio, a un elemento que “contribuya al interés general”».
- 11 De esas disposiciones resulta que es posible denegar un derecho de residencia derivado a una persona que normalmente podría tener un derecho de residencia con arreglo al artículo 20 TFUE, tal como lo interpretó el Tribunal de Justicia en su sentencia de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), cuando ello contribuya al interés general.

#### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

- 12 CS, nacional de un tercer Estado, contrajo matrimonio en 2002 con un ciudadano británico. En septiembre de 2003, obtuvo un visado en virtud de su matrimonio y entró legalmente en el Reino Unido, con la autorización de residir en dicho Estado hasta el 20 de agosto de 2005. El 31 de octubre de 2005, se le concedió una autorización de residencia por tiempo indefinido en el mencionado Estado miembro.
- 13 En el año 2011, nació un hijo en el Reino Unido de ese matrimonio. CS ejercía en exclusiva la guarda efectiva de ese hijo, ciudadano británico.
- 14 El 21 de marzo de 2012, CS fue declarada culpable de una infracción penal. El 4 de mayo siguiente, fue condenada a una pena de prisión de doce meses.
- 15 El 2 de agosto de 2012, se notificó a CS que, como consecuencia de su condena, podía ser expulsada del Reino Unido. El 30 de agosto de 2012, CS presentó una solicitud de asilo en dicho Estado miembro. Su solicitud fue examinada por la autoridad nacional competente, el Ministro del Interior.
- 16 El 2 de noviembre de 2012, CS fue puesta en libertad después de haber cumplido su pena de prisión y, el 9 de enero de 2013, el Ministro del Interior denegó la solicitud de asilo presentada por la interesada. La resolución de expulsión de CS del Reino Unido a un tercer Estado se adoptó en virtud del artículo 32, apartado 5, de la Ley de Fronteras.

CS impugnó esa resolución ejerciendo su derecho de recurso ante el First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Tribunal de primera instancia (Sala de Inmigración y de Asilo), Reino Unido]. El 3 de septiembre de 2013, el recurso de CS fue estimado sobre la base de que la expulsión de la interesada daría lugar a una vulneración de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de los artículos 3 y 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y de los Tratados.

- 17 En su resolución, el First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Tribunal de primera instancia (Sala de Inmigración y de Asilo)] declaró que, de adoptarse una decisión de expulsión contra CS, ningún otro miembro de la familia podría ocuparse de su hijo en el Reino Unido, por lo que el menor tendría que acompañar a su madre al Estado de origen de ésta. Haciendo referencia a los derechos del hijo de CS, vinculados a la ciudadanía de la Unión de éste, con arreglo al artículo 20 TFUE, interpretado por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), el citado órgano jurisdiccional de primera instancia declaró que «un ciudadano de la Unión Europea no puede ser expulsado de forma implícita del territorio de ésta en ninguna circunstancia [...], [que] [e]sta obligación no admite ninguna excepción en absoluto, ni siquiera cuando [...] los progenitores tengan antecedentes penales [...] [y que] [p]or tanto, en este caso, la resolución de expulsión no es conforme a Derecho, puesto que vulnera los derechos que confiere al menor el artículo 20 TFUE».
- 18 El Ministro del Interior obtuvo autorización para interponer recurso ante el Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Tribunal Superior (Sala de Inmigración y de Asilo), Reino Unido]. Sostuvo que el órgano jurisdiccional de primera instancia había cometido un error de Derecho al estimar el recurso de CS, en particular en las apreciaciones relativas a los derechos que confiere a su hijo el artículo 20 TFUE, a la sentencia de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), y a los derechos derivados de que goza CS. El Ministro del Interior alegó, en particular, que el Derecho de la Unión no se oponía a que se expulsara a CS a su Estado de origen, aunque ello privara a su hijo, ciudadano de la Unión, del disfrute efectivo de la esencia de los derechos inherentes a ese estatuto.
- 19 En estas circunstancias, el Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Tribunal Superior (Sala de Inmigración y de Asilo)] decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Se opone el Derecho de la Unión Europea, en particular el artículo 20 TFUE, a que un Estado miembro expulse de su territorio, a un país no perteneciente a la Unión, a una persona que no es nacional de un Estado de la Unión que es progenitora y tiene la custodia de un menor nacional de ese Estado miembro (y, en consecuencia, ciudadano de la Unión), cuando esa expulsión privaría al menor ciudadano de la Unión del disfrute efectivo de la esencia de sus derechos como ciudadano de la Unión Europea?
- 2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿en qué circunstancias estaría permitida esa expulsión con arreglo al Derecho de la Unión Europea?
- 3) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿en qué medida, en su caso, los artículos 27 y 28 de la Directiva [2004/38] informan la respuesta a la segunda cuestión?»

#### **Sobre las cuestiones prejudiciales**

- 20 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que exige

expulsar del territorio de ese Estado miembro, a un tercer Estado, a un nacional de este último que ha sido condenado penalmente por una infracción de cierta gravedad, aun cuando dicho nacional tiene la guarda efectiva de un menor de corta edad, nacional de ese Estado miembro, en el que reside desde su nacimiento sin haber ejercido su derecho de libre circulación, cuando la expulsión considerada obligaría al menor a abandonar el territorio de la Unión, privándole así del disfrute efectivo de la esencia de sus derechos como ciudadano de la Unión.

*Sobre las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a la ciudadanía de la Unión*

- 21 En primer lugar, es preciso señalar que el artículo 3 de la Directiva 2004/38, titulado «Beneficiarios», dispone, en su apartado 1, que ésta se aplica 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».
- 22 De ello se sigue que dicha Directiva no es de aplicación a una situación como la controvertida en el litigio principal, puesto que el ciudadano de la Unión de que se trata no ha ejercido nunca su derecho de libre circulación y siempre ha residido en el Estado miembro del que tiene la nacionalidad (véase la sentencia de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, apartado 39). Si un ciudadano de la Unión no está incluido en el concepto de «beneficiario» en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38, un miembro de su familia tampoco está incluido en ese concepto, ya que los derechos conferidos por esa Directiva a los miembros de la familia de un beneficiario de ésta no son derechos propios de esos miembros sino derechos derivados, adquiridos en su condición de miembros de la familia del beneficiario (véanse las sentencias de 5 de mayo de 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, apartado 42; de 15 de noviembre de 2011, Dereci y otros, C-256/11, EU:C:2011:734, apartado 55, y de 8 de mayo de 2013, Ymeraga y otros, C-87/12, EU:C:2013:291, apartado 31).
- 23 Por lo que respecta, en segundo lugar, al artículo 20 TFUE, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar que la situación de un ciudadano de la Unión que, como el hijo de nacionalidad británica de CS, no ha ejercitado su derecho a la libre circulación no puede equipararse, sólo por esta razón, a una situación puramente interna, a saber, una situación que no presenta ningún elemento de conexión con ninguna de las situaciones previstas en el Derecho de la Unión (véanse las sentencias de 5 de mayo de 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, apartado 46; de 15 de noviembre de 2011, Dereci y otros, C-256/11, EU:C:2011:734, apartado 61, y de 6 de diciembre de 2012, O y otros, C-356/11 y C-357/11, EU:C:2012:776, apartado 43).
- 24 En efecto, el hijo de CS, en su calidad de nacional de un Estado miembro, goza, en virtud del artículo 20 TFUE, apartado 1, del estatuto de ciudadano de la Unión, que tiene por vocación ser el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros, y puede, por tanto, invocar, también frente al Estado miembro cuya nacionalidad posee, los derechos correspondientes a tal estatuto (véanse las sentencias de 5 de mayo de 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, apartado 48; de 15 de noviembre de 2011, Dereci y otros, C-256/11, EU:C:2011:734, apartado 63, y de 6 de diciembre de 2012, O y otros, C-356/11 y C-357/11, EU:C:2012:776, apartado 44).
- 25 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 el Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de octubre de 2010, Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592, apartado 29, y de 16 de octubre de 2012, Hungría/Eslovaquia, C-364/10, EU:C:2012:630, apartado 43).

- 26 Tal como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 42 de la sentencia de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), el artículo 20 TFUE se opone a medidas nacionales que tengan por efecto privar a los ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto de ciudadano de la Unión.
- 27 En cambio, las disposiciones del Tratado relativas a la ciudadanía de la Unión no confieren ningún derecho autónomo a los nacionales de terceros Estados (sentencias de 8 de noviembre de 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, apartado 66, y de 8 de mayo de 2013, Ymeraga y otros, C-87/12, EU:C:2013:291, apartado 34).
- 28 En efecto, los eventuales derechos conferidos a los nacionales de terceros Estados por las disposiciones del Tratado relativas a la ciudadanía de la Unión no son derechos propios de esos nacionales, sino derechos derivados de los que tiene el ciudadano de la Unión. La finalidad y la justificación de dichos derechos derivados se basan en la consideración de que no reconocerlos puede suponer un menoscabo de la libertad de circulación del ciudadano de la Unión (sentencias de 8 de noviembre de 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, apartados 67 y 68, y de 8 de mayo de 2013, Ymeraga y otros, C-87/12, EU:C:2013:291, apartado 35).
- 29 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que existen situaciones muy específicas en las que, pese a no ser aplicable el Derecho secundario en materia de derecho de residencia de los nacionales de terceros Estados y pese a que el ciudadano de la Unión de que se trate no haya ejercido su libertad de circulación, debe reconocerse sin embargo un derecho de residencia a un nacional de un tercer Estado, miembro de la familia de dicho ciudadano, pues de lo contrario se vulneraría el efecto útil de la ciudadanía de la Unión, si, a consecuencia de la denegación de ese derecho, dicho ciudadano se viera obligado de hecho a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto, lo que le privaría del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos conferidos por ese estatuto (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, apartados 43 y 44; de 15 de noviembre de 2011, Dereci y otros, C-256/11, EU:C:2011:734, apartados 66 y 67; de 8 de noviembre de 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, apartado 71; de 8 de mayo de 2013, Ymeraga y otros, C-87/12, EU:C:2013:291, apartado 36, y de 10 de octubre de 2013, Alokpa y Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, apartado 32).
- 30 Las mencionadas situaciones se caracterizan por el hecho de que, aun cuando se rijan por normativas que *a priori* son competencia de los Estados miembros, es decir, normativas sobre el derecho de entrada y de residencia de los nacionales de terceros Estados fuera del ámbito de aplicación de las disposiciones de Derecho derivado que contemplan, bajo determinadas condiciones, la atribución de ese derecho, dichas situaciones están sin embargo intrínsecamente relacionadas con la libertad de circulación y de residencia de un ciudadano de la Unión, que se opone a que el derecho de entrada y de residencia les sea denegado a dichos nacionales en el Estado miembro en el que reside ese ciudadano, para no menoscabar tal libertad (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de noviembre de 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, apartado 72, y de 8 de mayo de 2013, Ymeraga y otros, C-87/12, EU:C:2013:291, apartado 37).
- 31 En el presente caso, como ciudadano de la Unión, el hijo de CS tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de la Unión, y cualquier limitación de ese derecho está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.
- 32 Pues bien, de la expulsión de la madre de ese menor, que ejerce efectivamente la guarda de éste, podría derivarse una restricción de los derechos conferidos por el estatuto de ciudadano de la Unión, ya que dicho menor podría verse obligado, de hecho,

a acompañarla y, por tanto, a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto. En este sentido, la expulsión de la madre de dicho menor privaría a éste del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos que, sin embargo, le confiere su estatuto de ciudadano de la Unión.

- 33 Por consiguiente, procede estimar que la situación controvertida en el litigio principal podría acarrear, para el hijo de CS, la privación del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos que le confiere su estatuto de ciudadano de la Unión y, por tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

*Sobre la posibilidad de imponer limitaciones a un derecho de residencia derivado basado en el artículo 20 TFUE*

- 34 El Gobierno del Reino Unido considera que la comisión de una infracción penal puede hacer que un asunto no esté comprendido en el ámbito de aplicación del principio formulado por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). No obstante, a su entender, si el Tribunal de Justicia estimara que ese principio es aplicable en una situación como la del litigio principal, cabría imponerle limitaciones. A este respecto, el Gobierno del Reino Unido aduce que la resolución de expulsión de CS a causa de su comportamiento delictivo de cierta gravedad corresponde a un motivo de orden público, por cuanto ese comportamiento representa una amenaza clara para un interés legítimo de ese Estado miembro, a saber, el respeto de la cohesión social y de los valores de su sociedad. Así, dicho Gobierno señala que, en el presente asunto, la Court of Appeal (England & Wales) (Criminal Division) [Tribunal de apelación (Inglaterra y Gales) (Sala de lo penal), Reino Unido], en la resolución que desestimó el recurso interpuesto por CS contra su condena a una pena de prisión, reconoció la gravedad de la infracción cometida por la interesada.

- 35 En este contexto, el Gobierno del Reino Unido señala que los artículos 27 y 28 de la Directiva 2004/38 regulan la posibilidad de que los Estados miembros expulsen de su territorio a un ciudadano de la Unión, en particular cuando ha cometido una infracción penal. Pues bien, a su juicio, no reconocer la posibilidad de introducir limitaciones de un derecho de residencia derivado basado directamente en el artículo 20 TFUE y de adoptar una medida de expulsión implicaría que un Estado miembro no podría expulsar a un nacional de un tercer Estado culpable de tal infracción si éste es progenitor de un menor, ciudadano de la Unión, residente en el Estado miembro del que tiene la nacionalidad. En su opinión, en estas circunstancias, el nivel de protección contra la expulsión del territorio de ese Estado miembro sería más elevado para un nacional de un tercer país beneficiario de un derecho de residencia derivado que para un ciudadano de la Unión. Por consiguiente, entiende que un Estado miembro debería estar facultado para establecer excepciones al derecho de residencia derivado basado en el artículo 20 TFUE y para expulsar de su territorio a dicho nacional de un tercer Estado en caso de una infracción penal de cierta gravedad, aunque ello implique que el menor en cuestión deba abandonar el territorio de la Unión, siempre que esta decisión sea proporcionada y respete los derechos fundamentales.

- 36 Es preciso subrayar que el artículo 20 TFUE no afecta a la posibilidad de los Estados miembros de invocar una excepción relacionada, en particular, con el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad pública. Dicho esto, en la medida en que la situación de CS está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, la apreciación de su situación ha de tener en cuenta el derecho al respeto de la vida privada y familiar, tal como se enuncia en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), artículo que debe

ponerse en relación con la obligación de tener en cuenta el interés superior del niño, reconocido en el artículo 24, apartado 2, de la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de diciembre de 2009, *Detiček*, C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, apartados 53 y 54).

- 37 Además, debe recordarse que los conceptos de «orden público» y de «seguridad pública», como justificación de una excepción al derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión o de los miembros de sus familias, deben ser objeto de interpretación estricta, de manera que su alcance no puede ser determinado unilateralmente por los Estados miembros sin el control de las instituciones de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de diciembre de 1974, *van Duyn*, 41/74, EU:C:1974:133, apartado 18; de 27 de octubre de 1977, *Bouchereau*, 30/77, EU:C:1977:172, apartado 33; de 29 de abril de 2004, *Orfanopoulos y Oliveri*, C-482/01 y C-493/01, EU:C:2004:262, apartados 64 y 65; de 27 de abril de 2006, *Comisión/Alemania*, C-441/02, EU:C:2006:253, apartado 34, y de 7 de junio de 2007, *Comisión/Países Bajos*, C-50/06, EU:C:2007:325, apartado 42).
- 38 Así, el Tribunal de Justicia ha declarado que el concepto de «orden público» requiere, en todo caso, aparte de la perturbación del orden social que constituye cualquier infracción de la ley, que exista una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad.
- 39 Por lo que respecta al concepto de «seguridad pública», de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que ese concepto comprende tanto la seguridad interior de un Estado miembro como su seguridad exterior, y que, en consecuencia, el hecho de poner en peligro el funcionamiento de las instituciones y de los servicios públicos esenciales, así como la supervivencia de la población, además del riesgo de una perturbación grave de las relaciones exteriores o de la coexistencia pacífica de los pueblos, o, incluso, la amenaza a intereses militares, pueden afectar a la seguridad pública (véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de noviembre de 2010, *Tsakouridis*, C-145/09, EU:C:2010:708, apartados 43 y 44, y de 15 de febrero de 2016, *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apartados 65 y 66). El Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que la lucha contra la criminalidad asociada al tráfico de estupefacientes mediante banda organizada (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de noviembre de 2010, *Tsakouridis*, C-145/09, EU:C:2010:708, apartados 45 y 46) o contra el terrorismo (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de noviembre de 2002, *Oteiza Olazabal*, C-100/01, EU:C:2002:712, apartados 12 y 35) está comprendida en el concepto de «seguridad pública».
- 40 En este contexto, procede considerar que, si la resolución de expulsión se basa en la existencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública, teniendo en cuenta las infracciones penales cometidas por un nacional de un tercer Estado que tiene la guarda exclusiva de unos menores, ciudadanos de la Unión, tal resolución podría ser conforme con el Derecho de la Unión.
- 41 Sin embargo, no cabe extraer esta conclusión de manera automática sobre la única base de los antecedentes penales del interesado. Dicha conclusión sólo podrá derivarse, en su caso, de una apreciación concreta, por parte del órgano jurisdiccional nacional, del conjunto de circunstancias actuales y pertinentes del asunto de autos, a la luz del principio de proporcionalidad, del interés superior del niño y de los derechos fundamentales cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia.
- 42 Esa apreciación, pues, debe tomar en consideración, en particular, la conducta personal del individuo de que se trate, la duración y legalidad de la residencia del interesado en el territorio del Estado miembro en cuestión, la naturaleza y la gravedad de la infracción

- cometida, el grado de peligrosidad actual del interesado para la sociedad, la edad del menor de que se trate y su estado de salud, así como su situación familiar y económica.
- 43 En el presente caso, el órgano jurisdiccional remitente indica que, según la normativa nacional controvertida en el litigio principal, la adopción por el Ministro del Interior de una resolución de expulsión respecto a un nacional de un Estado distinto del Reino Unido declarado culpable de un delito y condenado a una pena de prisión de al menos doce meses es obligatoria, salvo si dicha resolución «viola[se] los derechos del delincuente condenado establecidos en los Tratados de la Unión».
- 44 Así pues, esa normativa parece establecer una relación sistemática y automática entre la condena penal de la persona afectada y la medida de expulsión que le es aplicable o, en cualquier caso, existe una presunción según la cual la persona afectada debe ser expulsada del Reino Unido.
- 45 Sin embargo, tal como se desprende de los apartados 40 a 42 de la presente sentencia, la mera existencia de antecedentes penales no puede, por sí misma, justificar una resolución de expulsión que prive al hijo de CS del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos conferidos por el estatuto de ciudadano.
- 46 Habida cuenta de las consideraciones que figuran en el apartado 40 de la presente sentencia, corresponde, en primer lugar, al órgano jurisdiccional remitente apreciar qué elementos del comportamiento de CS o de la infracción cometida por ella constituyen una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad o del Estado miembro de acogida, que pueda justificar, en aras de la protección del orden público o de la seguridad pública, una resolución de expulsión del Reino Unido.
- 47 En este sentido, incumbe al órgano jurisdiccional remitente evaluar, por un lado, el grado de peligrosidad para la sociedad del comportamiento delictivo de CS y, por otro lado, las eventuales consecuencias que tal comportamiento podría tener para el orden público o la seguridad pública del Estado miembro de que se trata.
- 48 En el marco de la ponderación que ha de realizar, el órgano jurisdiccional remitente debe también tener en cuenta los derechos fundamentales cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia, en particular el derecho al respeto de la vida privada y familiar, tal como se formula en el artículo 7 de la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de noviembre de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, apartado 52), y procurar que se respete el principio de proporcionalidad.
- 49 En el presente caso, en la ponderación de los intereses existentes, procede tomar en consideración el interés superior del niño. Debe prestarse especial atención a su edad, a su situación en el Estado miembro de que se trata y a su grado de dependencia respecto del progenitor (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 3 de octubre de 2014, Jeunesse c. Países Bajos, CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, § 118).
- 50 A la luz de cuantas consideraciones anteceden, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que exige expulsar del territorio de ese Estado miembro, a un tercer Estado, a un nacional de este último que ha sido condenado penalmente, aun cuando dicho nacional tiene la guarda efectiva de un menor de corta edad, nacional de ese Estado miembro, en el que reside desde su nacimiento sin haber ejercido su derecho de libre circulación, cuando la expulsión del interesado obligaría al menor a abandonar el territorio de la Unión, privándole así del disfrute efectivo de la esencia de sus derechos como ciudadano de la Unión. No obstante, en circunstancias excepcionales, un Estado miembro puede adoptar una medida de expulsión, siempre que ésta se base en la conducta personal del referido nacional de un tercer Estado, que ha de

constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad de dicho Estado miembro, y siempre que se fundamente en una consideración de los diferentes intereses en liza, lo cual incumbe comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

#### Costas

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

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

**“El artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que exige expulsar del territorio de ese Estado miembro, a un tercer Estado, a un nacional de este último que ha sido condenado penalmente, aun cuando dicho nacional tiene la guarda efectiva de un menor de corta edad, nacional de ese Estado miembro, en el que reside desde su nacimiento sin haber ejercido su derecho de libre circulación, cuando la expulsión del interesado obligaría al menor a abandonar el territorio de la Unión, privándole así del disfrute efectivo de la esencia de sus derechos como ciudadano de la Unión. No obstante, en circunstancias excepcionales, un Estado miembro puede adoptar una medida de expulsión, siempre que ésta se base en la conducta personal del referido nacional de un tercer Estado, que ha de constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad de dicho Estado miembro, y siempre que se fundamente en una consideración de los diferentes intereses en liza (presencia), lo cual incumbe comprobar al órgano jurisdiccional remitente”.**