



Roj: **STS 1810/2019 - ECLI:ES:TS:2019:1810**

Id Cendoj: **28079130052019100157**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **03/06/2019**

Nº de Recurso: **6068/2018**

Nº de Resolución: **747/2019**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **OCTAVIO JUAN HERRERO PINA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ LR 287/2018,**
ATS 1/2019,
STS 1810/2019

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 747/2019

Fecha de sentencia: 03/06/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6068/2018

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 28/05/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Procedencia: T.S.J.LA RIOJA SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por: MSP

Nota:

R. CASACION núm.: 6068/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 747/2019

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Jose Manuel Sieira Miguez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina



D. Juan Carlos Trillo Alonso

D^a. Ines Huerta Garicano

D. Cesar Tolosa Tribiño

En Madrid, a 3 de junio de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 6068/2018, interpuesto por D. Indalecio representado por el procurador D. José Ramón Pardo Martínez y defendido por el letrado D. José Manuel Ramos Corvo, contra la sentencia de 4 de mayo de 2018, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, que desestima el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 28 de noviembre de 2017 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Logroño, que desestimó el recurso interpuesto contra la resolución de la Delegación del Gobierno de 15 de junio de 2017, por la que se resuelve ordenar la expulsión del territorio español del recurrente. Interviene como recurrido el abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la Administración del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia de 4 de mayo de 2018, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, desestima el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 28 de noviembre de 2017 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Logroño, que desestimó el recurso interpuesto contra la resolución de la Delegación del Gobierno de 15 de junio de 2017, por la que se resuelve ordenar la expulsión del territorio español del recurrente.

SEGUNDO.- Una vez notificada la sentencia, la representación procesal de D. Indalecio presentó escrito de preparación de recurso de casación, en los términos previstos en el art. 89 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/1015, que se tuvo por preparado por auto de 26 de julio de 2018, ordenando el emplazamiento de las partes ante esta Sala de Tribunal Supremo, con remisión de los autos y del expediente administrativo.

En dicho escrito se invocaba la concurrencia de los supuestos de casación previstos en el art. 88.2. a), c) y f) de la Ley jurisdiccional.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, por la Sección Primera de esta Sala se dictó auto de 8 de enero de 2019 admitiendo el recurso de casación preparado, al apreciar interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia por concurrir el supuesto previsto en el art. 88.2.f) LJCA, y declarando que la cuestión planteada en el recurso, que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consiste en determinar: "cómo debe interpretarse la exigencia de que existan "motivos imperiosos de seguridad pública" para poder adoptar una decisión de expulsión respecto de un ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo que ha residido en España durante los diez años anteriores", identificando como normas que, en principio, deben ser objeto de interpretación: el artículo 15.6.a) 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, puesto en relación con lo dispuesto en el artículo 28.3.a) de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

CUARTO.- Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó el correspondiente escrito, con exposición razonada de las infracciones que denuncia en la aplicación e interpretación de las normas y jurisprudencia invocadas, terminando con la petición de que se anule la sentencia recurrida y, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto, se anule la resolución de la Delegación del Gobierno en La Rioja de 15 de junio de 2017 que se impugna.

Dado traslado a la parte recurrida, se opuso al recurso solicitando la confirmación de la sentencia impugnada.

QUINTO.- Por providencia de 20 de marzo de 2019, no acordándose la celebración de vista, se señaló para votación y fallo el día 28 de mayo de 2019, fecha en la tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO



PRIMERO.- Por resolución de la Delegación del Gobierno en La Rioja de 15 de junio de 2017 se acordó a expulsión del territorio español del recurrente, ciudadano comunitario de nacionalidad belga con origen dominicano, nacido en Santo Domingo (República Dominicana) el NUM000 de 1975, al hallarse incurso en los supuestos de expulsión previstos en el art. 15 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, con la consiguiente prohibición de entrada en España por el periodo de 5 años, frente a la cual interpuso recurso contencioso administrativo en el que se dictó sentencia de 28 de noviembre de 2017 por la titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Logroño, por la que se desestima el recurso atendiendo a las sentencias condenatorias por delitos de violencia doméstica y de género, lesiones y maltrato familiar, en aplicación del art. 15 del Real Decreto 240/2007, con invocación de sentencias del TJUE y considerando que el recurrente constituye una amenaza real, actual y suficientemente grave para el orden público y la seguridad pública.

Interpuesto recurso de apelación se dictó sentencia de 4 de mayo de 2018 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja, en la que se señala que la parte alega como fundamento del recurso: "1.- las circunstancias personales del recurrente que, en su opinión, se han obviado en la resolución del procedimiento recurrido (ciudadano comunitario de nacionalidad belga con origen dominicano, residencia en España desde hace más de 10 años-11/12/2006-, desarraigo en Bélgica, padre de tres hijas menores-dos nacidas en República Dominicana y una España-, desempeño de trabajos en España). 2.- Que una de las penas a las que fue condenado fue suspendida y las demás consisten en multa. 3.- Invoca los apds. 1, 5 y 6 del art. 15 RD 240/2007, de 16 de febrero y la Directiva 2.004/38 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 en sus puntos 23 y 24. 4.-" La sentencia recurrida no contempla ni refiere como motivo para la desestimación del recurso contencioso administrativo en ningún momento a la concurrencia de motivos imperiosos de seguridad pública en la persona de D. Indalecio".

Para resolver el litigio, la Sala de instancia comienza reflejando las condenas impuestas al recurrente por:

"- Sentencia de fecha 20/10/2014, firme el 08/01/2015 por sentencia de la Audiencia Provincial de Logroño: 9 meses de prisión, 2 años de prohibición de aproximarse o comunicarse con la víctima y accesorias, por la comisión de un delito de violencia doméstica y de género. Lesiones y maltrato familiar.

- Sentencia de fecha 15/06/2016 del Juzgado de Instrucción n.º 3 de Logroño: 5C-día durante 30 días de multa, por la comisión de un delito de lesiones.

- Sentencia de fecha 09/01/2017 del Juzgado de Violencia Sobre la Mujer n.º I de Logroño: pena conjunta de 52 días de trabajos en beneficio de la comunidad, 8 meses de prohibición de aproximarse o comunicarse con la víctima y 4 meses de prohibición de aproximarse o comunicarse con la víctima, por la comisión de sendos delitos de violencia doméstica y de género. Lesiones y maltrato familiar y de violencia en el ámbito familiar. Injurias o vejaciones."

Y examinada la doctrina legal y jurisprudencial en relación con la Directiva 2004/38/CE y el art. 15 del Real Decreto 240/2007 que recoge su contenido, concluye que: "Aplicada la anterior doctrina legal y jurisprudencial al supuesto controvertido, el recurso debe ser desestimado. Los hechos protagonizados por el recurrente (basta una lectura de los antecedentes para comprobarlo) son de una evidente gravedad por cuanto consisten en conductas que afectan directamente al orden público, la seguridad pública y la salud pública. El demandante ha sido condenado hasta en 3 ocasiones penalmente, dos de ellas por delitos que afectan a un bien especialmente protegido como es la integridad física de la mujer.

- La adopción de la medida de expulsión no parece contravenir los criterios fijados por los apartados a) y c) del art. 15.5 pues se adopta con respeto a la legislación reguladora del orden y la seguridad pública, la gravedad de la actividad delictiva del interesado es evidente y se desprende de hechos acaecidos recientemente y que permiten calificar su presencia en España como amenaza real, actual y suficientemente grave. El hecho de que el demandante tenga arraigo en España y lleve tiempo residiendo, no puede prevalecer, porque "Los derechos de residencia y trabajo de extranjeros no constituyen una categoría absoluta que impida su expulsión, ya que tales derechos no son ilimitados y absolutos y se encuentran sometidos a los límites impuestos por otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos como la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito. A mayor abundamiento, la expulsión no supone ningún sacrificio ilegítimo ni desproporcionado al principio de protección a la familia, toda vez que sus delitos cometidos lo son en el ámbito familiar (violencia doméstica y de género. Lesiones y maltrato familiar. violencia doméstica y de género. Lesiones y maltrato familiar y de violencia en el ámbito familiar. Injurias o vejaciones)."

SEGUNDO.- No conforme con ella, la representación del recurrente preparó recurso invocando la concurrencia de los supuestos de casación previstos en el art. 88.2. a) y c) y f) de la Ley jurisdiccional, dictándose auto de 8 de enero de 2019 admitiendo el recurso de casación preparado, al apreciar interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia por concurrir el supuesto previsto en el art. 88.2.f) LJCA, y declarando que la



cuestión planteada en el recurso, que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consiste en determinar: "cómo debe interpretarse la exigencia de que existan "motivos imperiosos de seguridad pública" para poder adoptar una decisión de expulsión respecto de un ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo que ha residido en España durante los diez años anteriores", identificando como normas que, en principio, deben ser objeto de interpretación: el artículo 15.6.a) 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, puesto en relación con lo dispuesto en el artículo 28.3.a) de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

En el escrito de interposición del recurso alega error en la interpretación y aplicación de la norma y la jurisprudencia que se cita, en cuanto se ampara de facto la resolución de su expulsión, obviando el art. 15.6.a) del RD 240/2007, de 16 de febrero, en motivos de orden y seguridad pública que refiere del art. 15.5.a) y c), cuando en el ámbito comunitario está contemplada la delimitación de "motivos imperiosos de seguridad pública" a través de los referidos en el art. 83, apartado 1 del párrafo segundo del TFUE, por lo que se evidencia en la sentencia y en la resolución administrativa la vulneración de las normas y jurisprudencia, en cuanto que a los hechos probados no se han aplicado las referidas normas y jurisprudencia, con vulneración de los derechos recogidos en los arts. 9.3, 24 y 106 de la Constitución.

Invoca al efecto el art. 15.6.a) del RD 240/2007 y los puntos 1 y 5 del mismo precepto, así como los puntos (23) y (24) y el art. 28.3.a) de la Directiva 2004/38/CE, la sentencias del TJ (Gran Sala) de 22 de mayo de 2012, 23 de noviembre de 2010 señalando sus circunstancias personales, familiares y de integración y que fue condenado por infracciones leves y menos graves.

En su oposición al recurso el abogado del Estado señala que sobre el concepto de "motivos imperiosos de seguridad pública" se ha pronunciado el TJUE en sentencias de 23 de noviembre de 2018, asunto C-145/09 y 22 de mayo de 2012, asunto C-348/09, reproduciendo las declaraciones de esta última, que aplicadas al caso le llevan a mantener que la enumeración de ámbitos delictivos del art. 83 del TFUE no es exhaustiva, siendo definidos por los Estados miembros, si bien como excepción al principio fundamental de 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 europeas. Tras estas consideraciones razona ampliamente sobre la consideración de la violencia de género en el Estado español como un comportamiento contrario a la seguridad pública.

TERCERO.- Planteado en estos términos el recurso de casación, procede, de conformidad con lo establecido en el art. 93.1 de la Ley jurisdiccional, comenzar por la resolución de la cuestión que se suscita en el auto de admisión, consistente en determinar: "cómo debe interpretarse la exigencia de que existan "motivos imperiosos de seguridad pública" para poder adoptar una decisión de expulsión respecto de un ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo que ha residido en España durante los diez años anteriores", a la vista de la regulación contenida en el artículo 15.6.a) 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, puesto en relación con lo dispuesto en el artículo 28.3.a) de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004.

El art. 28 de la Directiva 2004/38/CE, establece que: "1. Antes de tomar una decisión de expulsión del territorio por razones de orden público o seguridad pública, el Estado miembro de acogida deberá tener en cuenta, en particular, la duración de la residencia del interesado en su territorio, su edad, estado de salud, situación familiar y económica, su integración social y cultural en el Estado miembro de acogida y la importancia de los vínculos con su país de origen.

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

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

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

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



Por su parte, el Art. 15 del Real Decreto 240/2007, que incorpora las previsiones de la referida Directiva, dispone que: "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.

2. Aquellas personas que hayan sido objeto de una decisión de prohibición de entrada en España podrán presentar una solicitud de levantamiento de la misma en un plazo razonable que será determinado por la Autoridad competente en función de las circunstancias concurrentes y que constará en la resolución por la que se determine la prohibición de entrada. La solicitud de levantamiento de la prohibición de entrada se realizará con alegación de los motivos que demuestren un cambio material de las circunstancias que justificaron la prohibición de entrada en España. En todo caso, dicha solicitud podrá ser presentada transcurridos tres años desde la ejecución de la decisión de prohibición de entrada en España.

La Autoridad competente que resolvió dicha prohibición de entrada deberá resolver dicha solicitud en un plazo máximo de tres meses a partir de su presentación.

Durante el tiempo en el que dicha solicitud es examinada, el afectado no podrá entrar en España.

3. La continuidad de la residencia referida en el presente real decreto se verá interrumpida por cualquier resolución de expulsión ejecutada válidamente contra el interesado.

4. En los casos en los que una resolución de expulsión vaya a ejecutarse más de dos años después de haberse dictado, las autoridades competentes deberán comprobar y valorar posibles cambios de circunstancias que pudieran haberse producido desde el momento en el que se adoptó la decisión de expulsión, así como la realidad de la amenaza que el interesado representa para el orden público o la seguridad pública.

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 aquéllas, 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.

6. No podrá adoptarse una decisión de expulsión o repatriación respecto a ciudadanos de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, salvo si existen motivos imperiosos de seguridad pública, en los siguientes casos:

- a) Si hubiera residido en España durante los diez años anteriores, o:



b) Si fuera menor de edad, salvo si la repatriación es conforme al interés superior del menor, no teniendo dicha repatriación, en ningún caso, carácter sancionador."

Tanto la Directiva 2004/38/CE como el Real Decreto 240/2007, refieren la exigencia de "motivos imperiosos de seguridad pública" en relación con la expulsión de ciudadanos de Estados miembros que hayan residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores, como mayor garantía y protección de sus derechos de libre circulación y residencia y así se ha interpretado por el Tribunal de Justicia, entre otras, en las sentencias que se citan por las partes, que resuelven cuestiones prejudiciales y que conviene reproducir en lo que aquí interesa.

Así en la sentencia de 23 de noviembre de 2010, asunto C-145/09, se señala, entre otras declaraciones:

23 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Directiva 2004/38 pretende facilitar el ejercicio del derecho fundamental e individual a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, que el Tratado confiere directamente a los ciudadanos de la Unión, y tiene por objeto, en particular, reforzar dicho derecho, de manera que no pueden reconocerse en esa Directiva menos derechos a dichos ciudadanos que en los actos de Derecho derivado que ella modifica o deroga (véanse las sentencias de 25 de julio de 2008, Metock y otros, C-127/08, Rec. p. I-6241, apartados 59 y 82, y de 7 de octubre de 2010, Lassal, C-162/09, Rec. p. I-0000, apartado 30).

24 Del vigesimotercer considerando de la Directiva 2004/38 se desprende que la expulsión de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia por razones de orden público o seguridad pública puede perjudicar seriamente a las personas que, haciendo uso de los derechos y de las libertades conferidas por el Tratado, se integraron verdaderamente en el Estado miembro de acogida.

25 Por este motivo, como se desprende del vigesimocuarto considerando de la Directiva 2004/38, ésta establece un régimen de protección frente a medidas de expulsión que se basa en el grado de integración de las personas afectadas en el Estado miembro de acogida, de modo que cuanto mayor sea la integración de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia en el Estado miembro de acogida, tanto mayor debería ser la protección contra la expulsión.

26 En este sentido, el artículo 28, apartado 1, de dicha Directiva establece, en términos generales, que, antes de tomar una decisión de expulsión del territorio por razones de orden público o seguridad pública, el Estado miembro de acogida tendrá en cuenta, en particular, la duración de la residencia del interesado en su territorio, su edad, estado de salud, situación familiar y económica, su integración social y cultural en el Estado miembro de acogida y la importancia de los vínculos con su país de origen.

27 Según el apartado 2 de dicho artículo, un ciudadano de la Unión o un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad, que haya adquirido un derecho de residencia permanente en el territorio del Estado miembro de acogida en virtud del artículo 16 de la misma Directiva, no podrá ser objeto de una decisión de expulsión del territorio "excepto por motivos graves de orden público o seguridad pública".

28 Respecto a los ciudadanos de la Unión que hayan residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores, el artículo 28, apartado 3, de la Directiva 2004/38 refuerza considerablemente la protección contra las medidas de expulsión al establecer que no puede adoptarse una medida de ese tipo, excepto si la decisión se basa en "motivos imperiosos de seguridad pública tal que definidos por los Estados miembros".

40 Del tenor literal del artículo 28 de la Directiva 2004/38 y de la estructura de esta disposición, recordados en los apartados 24 a 28 de la presente sentencia, resulta que, al someter toda medida de expulsión en las hipótesis a que se refiere el artículo 28, apartado 3, de esta Directiva a la concurrencia de "motivos imperiosos" de seguridad pública, concepto que es considerablemente más limitado que el de "motivos graves", en el sentido del apartado 2 de este artículo, el legislador de la Unión ha pretendido claramente circunscribir las medidas fundadas en dicho apartado 3 a "circunstancias excepcionales", como se advierte en el vigesimocuarto considerando de dicha Directiva.

41 Efectivamente, el concepto de "motivos imperiosos de seguridad pública" supone no sólo la existencia de un ataque a la seguridad pública, sino, además, que tal ataque presente un nivel particularmente elevado de gravedad, como lo refleja el uso de la expresión "motivos imperiosos".

42 En este contexto procede interpretar asimismo el concepto de "seguridad pública" que aparece en el artículo 28, apartado 3, de la Directiva 2004/38.

43 En materia de seguridad pública, el Tribunal de Justicia ha declarado que ésta comprende tanto la seguridad interior de un Estado miembro como su seguridad exterior (véanse, en particular, las sentencias de 26 de octubre de 1999, Sirdar, C-273/97, Rec. p. I-7403, apartado 17; de 11 de enero de 2000, Kreil, C-285/98, Rec.



p. I-69, apartado 17; de 13 de julio de 2000, Albore, C-423/98 , Rec. p. I-5965, apartado 18, y de 11 de marzo de 2003, Dory, C-186/01 , Rec. p. I-2479, apartado 32).

44 El Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que el ataque al 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, el ataque a intereses militares, pueden afectar a la seguridad pública (véanse, en particular, las sentencias de 10 de julio de 1984, Campus Oil y otros, 72/83, Rec. p. 2727, apartados 34 y 35; de 17 de octubre de 1995, Werner, C-70/94 , Rec. p. I-3189, apartado 27; Albore, antes citada, apartado 22, y de 25 de octubre de 2001, Comisión/Grecia, C-398/98 , Rec. p. I-7915, apartado 29).

48 Hay que añadir que el artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38 destaca que la conducta personal del interesado debe constituir una amenaza real y actual que afecte a un interés fundamental de la sociedad o del Estado miembro afectado, que la existencia de condenas penales anteriores no puede constituir por sí sola una razón para adoptar medidas por razones de orden público o seguridad pública y que no pueden argumentarse justificaciones que no tengan relación directa con el caso concreto o que se refieran a razones de prevención general.

49 Por consiguiente, una medida de expulsión debe basarse en un examen individual de cada caso concreto (véase, en particular, la sentencia Metock y otros, antes citada, apartado 74) y sólo puede estar justificada por motivos imperiosos de seguridad pública, en el sentido del artículo 28, apartado 3, de la Directiva 2004/38 , si, habida cuenta de la excepcional gravedad de la amenaza, tal medida es necesaria para proteger los intereses que pretende garantizar, a condición de que este objetivo no pueda alcanzarse con medidas menos estrictas, teniendo en cuenta la duración de la residencia del ciudadano de la Unión en el Estado miembro de acogida y, en particular, las consecuencias negativas graves que una medida de ese tipo puede generar para los ciudadanos de la Unión que están verdaderamente integrados en el Estado miembro de acogida.

50 Al aplicar la Directiva 2004/38 procede ponderar más concretamente, por un lado, el carácter excepcional de la amenaza para la seguridad pública en razón de la conducta personal del interesado, evaluada, en su caso, en el momento en que se produce la decisión de expulsión (véase, en particular, la sentencia de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos y Oliveri, C-482/01 y C-493/01 , Rec. p. I-5257, apartados 77 a 79), tomando como referencia, en particular, las penas que pueden aplicarse y las solicitadas, el nivel de implicación en la actividad criminal, la gravedad del perjuicio y, en su caso, la tendencia a reincidir (véase en este sentido, en particular, la sentencia de 27 de octubre de 1977, Bouchereau, 30/77 , Rec. p. 1999, apartado 29), y, por otro lado, el riesgo de poner en peligro la reinserción social del ciudadano de la Unión en el Estado en el que está verdaderamente integrado, la cual redundará en interés no sólo de este último, sino también de la Unión Europea en general, como ha destacado el Abogado General en el punto 95 de sus conclusiones.

51 La pena impuesta debe ser tomada en consideración como uno de estos factores. Una condena a una pena de cinco años no puede provocar una decisión de expulsión, como prevé la normativa nacional, sin tener en cuenta los aspectos descritos en el apartado anterior, algo que corresponde examinar al juez nacional.

52 En el contexto de este examen, deben tenerse en cuenta los derechos fundamentales, cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia, en la medida en que sólo pueden alegarse motivos de interés general para justificar una medida nacional que pueda obstaculizar el ejercicio de la libre circulación de los trabajadores si dicha medida tiene en cuenta tales derechos (véase, en particular, la sentencia Orfanopoulos y Oliveri, antes citada, apartados 97 a 99), 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 (véanse, en particular, la sentencia de 5 de octubre de 2010, McB., C-400/10 PPU, Rec. p. I-0000, apartado 53, y TEDH , sentencia Maslov c. Austria [GC] de 23 de junio de 2008 , Recueil des arrêts et décisions 2008, § 61 y siguientes).

53 Para determinar si la injerencia considerada es proporcionada al fin legítimo perseguido, en este caso la protección de la seguridad pública, deben tenerse en cuenta en particular el carácter y la gravedad de la infracción cometida, la duración de la residencia del interesado en el Estado miembro de acogida, el período transcurrido desde que se cometió la infracción y la conducta del interesado durante este período, así como la solidez de los vínculos sociales, culturales y familiares con el Estado miembro de acogida. En el caso de un ciudadano de la Unión que haya pasado legalmente la mayor parte, o incluso la totalidad, de su infancia y de su juventud en el Estado miembro de acogida, habrá que apuntar razones muy sólidas para justificar la medida de expulsión (véase en este sentido, en particular, la sentencia Maslov c. Austria, antes citada, § 71 a 75).

55 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar, tomando en consideración todos los datos anteriormente mencionados, si la conducta del Sr... está comprendida en el concepto "motivos graves de orden público o seguridad pública", en el sentido del artículo 28, apartado 2, de la Directiva 2004/38 , o en el



de "motivos imperiosos de seguridad pública", en el sentido del artículo 28, apartado 3, de ésta, y si la medida de expulsión a que se hace referencia respeta los requisitos anteriormente citados.

En semejantes términos se expresa la sentencia de 22 de mayo de 2012, Asunto C-348/09 , que se refiere en su mayor parte a la anteriormente citada, con algunas precisiones, así señala:

21 También es oportuno recordar que el Derecho de la Unión no impone a los Estados miembros una escala uniforme de valores para la apreciación de aquellos comportamientos que puedan considerarse contrarios a la seguridad pública (véase, por analogía, la sentencia de 20 de noviembre de 2001, Jany y otros, C-268/99 , Rec. p. I-8615, apartado 60).

22 Según los términos del artículo 28, apartado 3, de la Directiva 2004/38 , los motivos imperiosos de seguridad pública serán "definidos por los Estados miembros".

23 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, no obstante 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 Europea (véanse, en particular, las sentencias de 10 de julio de 2008, Jipa, C-33/07, Rec. p. I-5157, apartado 23; de 17 de noviembre de 2011, Gaydarov, C-430/10 , Rec. p. I-11637, apartado 32, y Aladzhov, C-434/10 , Rec. p. I-11659, apartado 34).

28 De esos factores se deduce que los Estados miembros están facultados para considerar que infracciones penales como las mencionadas en el artículo 83 TFUE , apartado 1, párrafo segundo, constituyen un menoscabo especialmente grave de un interés fundamental de la sociedad, capaz de representar una amenaza directa para la tranquilidad y la seguridad física de la población, y que por consiguiente, cabe incluir en el concepto de "motivos imperiosos de seguridad pública" que pueden justificar una medida de expulsión en virtud del artículo 28, apartado 3, de la Directiva 2004/38 , siempre que la forma de comisión de tales infracciones presente características especialmente graves, extremo que incumbe verificar al tribunal remitente basándose en un examen individualizado del asunto del que conoce.

29 En el supuesto de que el tribunal remitente considere, de conformidad con los valores propios del ordenamiento jurídico del Estado miembro del que forma parte, que infracciones como las cometidas por el Sr... representan una amenaza directa para la tranquilidad y la seguridad física de la población, tal apreciación no tiene por qué conducir necesariamente a la expulsión de la persona interesada.

30 En efecto, el artículo 27, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2004/38 subordina toda medida de expulsión a que la conducta personal del interesado constituya una amenaza real y actual para un interés fundamental de la sociedad o del Estado miembro de acogida, apreciación que supone, como regla general, la tendencia del individuo interesado a proseguir esa conducta en el futuro.

32 Finalmente, según resulta del artículo 28, apartado 1, de la Directiva 2004/38 , antes de tomar una decisión de expulsión del territorio por razones de orden público o seguridad pública, el Estado miembro de acogida deberá tener en cuenta, en particular, la duración de la residencia del interesado en su territorio, su edad, estado de salud, situación familiar y económica, su integración social y cultural en ese Estado y la importancia de los vínculos con su país de origen.

33 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que los Estados miembros están facultados para considerar que infracciones penales como las mencionadas en el artículo 83 TFUE , apartado 1, párrafo segundo, constituyen un menoscabo especialmente grave de un interés fundamental de la sociedad, capaz de representar una amenaza directa para la tranquilidad y la seguridad física de la población, y que por consiguiente, cabe incluir en el concepto de "motivos imperiosos de seguridad pública" que pueden justificar una medida de expulsión en virtud del referido artículo 28, apartado 3, de la Directiva 2004/38 , siempre que la forma de comisión de tales infracciones presente características especialmente graves, extremo éste que incumbe verificar al tribunal remitente basándose en un examen individualizado del asunto del que conoce.

34 Toda medida de expulsión está subordinada a que la conducta personal del interesado constituya una amenaza real y actual para un interés fundamental de la sociedad o del Estado miembro de acogida, apreciación que supone, como regla general, la tendencia del individuo interesado a proseguir esa conducta en el futuro. Antes de tomar una decisión de expulsión, el Estado miembro de acogida deberá tener en cuenta, en particular, la duración de la residencia del interesado en su territorio, su edad, estado de salud, situación



familiar y económica, su integración social y cultural en ese Estado y la importancia de los vínculos con su país de origen.

CUARTO.- Las declaraciones que se contienen en las referidas sentencias del TJUE y que se han reproducido dan respuesta, cumpliendo con lo dispuesto en el art. 93.1 de la LJCA , a la genérica cuestión planteada en el auto de admisión de este recurso de casación sobre la interpretación de la exigencia de que existan "motivos imperiosos de seguridad pública", en sus distintas consideraciones e implicaciones, como son, sintéticamente: el serio perjuicio que causa la expulsión a las personas afectadas; el grado de integración en el Estado de acogida como base del alcance del régimen de protección frente a la expulsión; el refuerzo de la protección en relación con los ciudadanos de la Unión que han residido en el Estado de acogida durante los diez años anteriores; que el concepto "motivos imperiosos" es más limitado que el de "motivos graves" y referido a circunstancias excepcionales; el concepto de "seguridad pública" comprensivo tanto de la seguridad interior como exterior del Estado; que el Derecho de la Unión no impone a los Estados miembros una escala uniforme de valores para apreciar los comportamientos contrarios a la seguridad pública; que los motivos imperiosos de seguridad pública serán definidos por los Estados miembros; que los Estados miembros están facultados para considerar que infracciones penales como las mencionadas en el art. 83 del TFUE , 1, párrafo segundo, constituyen un menoscabo especialmente grave para el interés fundamental de la sociedad, que cabe incluir en el concepto "motivos imperiosos de seguridad pública", cuya gravedad debe valorar el Tribunal nacional en el examen individualizado; que la conducta del interesado debe constituir una amenaza real y actual que afecte a un interés fundamental de la sociedad; que la medida de expulsión debe basarse en un examen individual de cada caso concreto; que la pena impuesta constituye un factor más de los que han de tomarse en consideración en su valoración por el Juez nacional, a cuyo efecto deben tenerse en cuenta los derechos fundamentales afectados; y que corresponde al órgano jurisdiccional, teniendo en cuenta todos los datos señalados en la norma y doctrina establecida, determinar si la conducta integra el concepto "motivos imperiosos de seguridad pública".

Una síntesis del alcance del concepto examinado se refleja en sus aspectos esenciales en los fundamentos 33 y 34 de la sentencia de 22 de mayo de 2012 sentencia de 22 de mayo de 2012 que antes se han reproducido.

QUINTO.- La aplicación de tales criterios interpretativos lleva a la desestimación del recurso, dado que, tanto la sentencia de instancia como en la de apelación se acude a los mismos invocando las sentencias del TJUE, sin que frente a ello puedan prosperar las alegaciones de la parte, que citando las mismas sentencias antes examinadas, cuestiona la interpretación legal y jurisprudencial efectuada. Así, en cuanto a la alegación de no haber tomado en consideración sus circunstancias personales de arraigo, en la sentencia impugnada se valoran las mismas y sus derechos en relación con los derechos constitucionalmente protegidos como la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, añadiendo que la expulsión no supone ningún sacrificio ilegítimo ni desproporcionado al principio de protección a la familia, toda vez que se trata de delitos cometidos en el ámbito familiar (Violencia doméstica y de género. Lesiones y maltrato familiar. Violencia doméstica y de género. Lesiones y maltrato familiar y violencia en el ámbito familiar. Injurias o vejaciones). Por otra parte el recurrente alega que en el ámbito comunitario está contemplada la delimitación de "motivos imperiosos de seguridad pública" a través de los referidos en el art. 83, apartado 1 del párrafo segundo del TFUE , de lo que deduce la infracción en la aplicación de la norma por la Sala de instancia, pero dicho planteamiento no se corresponde con la interpretación que resulta de las sentencias del TJUE que antes hemos reproducido, en las que se indica que los Estados miembros están facultados para considerar que infracciones penales como las mencionadas en el art. 83 del TFUE , 1, párrafo segundo, constituyen un menoscabo especialmente grave para el interés fundamental de la sociedad, que cabe incluir en el concepto "motivos imperiosos de seguridad pública", pero ello no significa que este concepto se circunscriba a tales infracciones, por el contrario, en las mismas sentencias se indica que el Derecho de la Unión no impone a los Estados miembros una escala uniforme de valores para apreciar los comportamientos contrarios a la seguridad pública y que los motivos imperiosos de seguridad pública serán definidos por los Estados miembros, con las condiciones que también se indican. Finalmente, tampoco puede prosperar la alegación de la parte que minusvalora la entidad de las condenas que le han sido impuestas, pues, como se recoge en las sentencias del TJUE, la pena impuesta constituye un factor más de los que han de tomarse en consideración en su valoración por el Juez nacional, que es lo que ha sucedido en este caso, en el que, tanto la Juez de instancia como la Sala de apelación, valoran el alcance de los delitos cometidos, el bien jurídico lesionado que se recoge en las sentencias condenatorias y que es objeto de especial protección por el ordenamiento jurídico español, mediante una legislación específica, en línea con las actuaciones sobre la materia desarrolladas en el ámbito europeo, que se reflejan en el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011, ratificado por España, en cuyo art. 1 señala como objetivos, entre otros, proteger a las mujeres contra todas las formas de violencia, y prevenir, perseguir y eliminar la violencia contra la mujer y la violencia doméstica; contribuir a



eliminar toda forma de discriminación contra la mujer y promover la igualdad real entre mujeres y hombres, incluyendo el empoderamiento de las mujeres; o concebir un marco global, políticas y medidas de protección y asistencia a todas las víctimas de violencia contra la mujer y la violencia doméstica. Añadiendo en art. 2 que el Convenio se aplicará a todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, que afecta a las mujeres de manera desproporcionada, incluyendo en el art. 3 las correspondientes definiciones. La preocupación por la protección de estos bienes jurídicos en el ámbito europeo se describe ampliamente en la resolución del Parlamento Europeo de 27 de octubre de 2017, sobre lucha sobre el acoso y abusos sexuales en la Unión Europea, que recoge las distintas actuaciones llevadas a cabo y alienta a continuar avanzando en las mismas.

Por último, la sentencia recurrida añade, a esta valoración de la trascendencia social y la gravedad de la actividad delictiva desarrollada por el recurrente, la reiteración en el tiempo, en relación con los mismos bienes jurídicos especialmente protegidos.

En consecuencia y de acuerdo con tal interpretación de las normas, procede la desestimación de este recurso de casación y la confirmación de la sentencia recurrida.

SEXTO.- No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 de la Ley jurisdiccional, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido Desestimar el recurso de casación n.º 6068/2018, interpuesto por la representación procesal de D. Indalecio, contra la sentencia de 4 de mayo de 2018, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, que desestima el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 28 de noviembre de 2017 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Logroño, que desestimó el recurso interpuesto contra la resolución de la Delegación del Gobierno de 15 de junio de 2017, por la que se resuelve ordenar la expulsión del territorio español del recurrente; con determinación sobre costas en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Jose Manuel Sieira Miguez Octavio Juan Herrero Pina Juan Carlos Trillo Alonso

Ines Huerta Garicano Cesar Tolosa Tribiño

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Octavio Juan Herrero Pina, estando la Sala celebrando audiencia pública lo que, como letrada de la Administración de Justicia, certifico.