

# Asunto C-434/10

**Petar Aladzhov**

**contra**

**Zamestnik director na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti  
kam Ministerstvo na vatreshnite raboti**

(Petición de decisión prejudicial  
planteada por el Administrativen sad Sofia-grad)

«Libre circulación de un ciudadano de la Unión — Directiva 2004/38/CE —  
Prohibición de abandonar el territorio nacional debido al impago de una deuda  
fiscal — Medida que puede estar justificada por razones de orden público»

Conclusiones del Abogado General Sr. P. Mengozzi, presentadas el 6 de sep-  
tiembre de 2011 . . . . . I - 11663

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 17 de noviembre de 2011 I - 11682

## Sumario de la sentencia

1. *Ciudadanía de la Unión Europea — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Directiva 2004/38/CE — Derecho de salida y de entrada — Ámbito de aplicación*  
(Arts. 20 TFUE y 21 TFUE; Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 1)

2. *Ciudadanía de la Unión Europea — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Directiva 2004/38/CE — Limitación del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública — Principios generales — Efecto directo*  
(Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 27)
3. *Ciudadanía de la Unión Europea — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Directiva 2004/38/CE — Limitación del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública — Alcance*  
(Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 27)
4. *Ciudadanía de la Unión Europea — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Directiva 2004/38/CE — Limitación del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público o de seguridad pública*  
(Art. 21 TFUE; Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 27)
5. *Ciudadanía de la Unión Europea — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Directiva 2004/38/CE — Limitación del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público o de seguridad pública*  
(Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 27, aps. 1 y 2)

1. Una persona que tiene la nacionalidad de un Estado miembro goza del estatuto de ciudadano de la Unión en virtud del artículo 20 TFUE y, por lo tanto, puede invocar, también frente a su Estado miembro de origen, los derechos correspondientes a tal estatuto, en particular el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros conferido por el artículo 21 TFUE. El derecho a la libre circulación comprende tanto el

derecho de los ciudadanos de la Unión Europea a entrar en un Estado miembro distinto de aquel del que sean originarios como el derecho a salir de este último. Efectivamente, las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado quedarían vacías de contenido si el Estado miembro de origen pudiera prohibir a sus propios nacionales, sin una justificación válida, salir de su territorio para entrar en el territorio de otro Estado miembro.

Dado que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/38, 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, establece expresamente que todo ciudadano de la Unión en posesión de un documento de identidad o de un pasaporte válidos tendrá derecho a salir del territorio de un Estado miembro para trasladarse a otro Estado miembro, la situación de una persona que se propone ir desde el territorio del Estado miembro del que es nacional al territorio de otro Estado miembro entra en la esfera del derecho de libre circulación y de libre residencia de los ciudadanos de la Unión en los Estados miembros.

(véanse los apartados 24 a 27)

2. El hecho de que una Ley nacional de transposición de la Directiva 2004/38, 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, no se aplique a los nacionales del Estado miembro interesado no puede tener el efecto de impedir que el juez nacional garantice la plena eficacia de las normas del Derecho de la Unión aplicables, y en particular las del artículo 27 de la referida Directiva. Por tanto, incumbe al juez que conoce del litigio dejar inaplicada, de ser preciso, una disposición de Derecho nacional contraria al Derecho de la Unión, y en particular mediante la anulación de una decisión administrativa individual adoptada con fundamento

en dicha disposición. Por otro lado, las disposiciones de dicho artículo, que son incondicionales y suficientemente precisas, pueden ser invocadas por un particular frente al Estado miembro del que es nacional.

(véanse los apartados 31 y 32)

3. Si bien los Estados miembros gozan 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, en el contexto de la Unión, en particular como justificación de una excepción al principio fundamental de la libre circulación de las personas, tales exigencias 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.

(véase el apartado 34)

4. El Derecho de la Unión no se opone a una disposición legislativa de un Estado miembro que permite a la autoridad administrativa prohibir a un nacional de ese Estado la salida de éste debido a que no

se ha pagado una deuda fiscal de la sociedad de la que es uno de los gerentes, con la doble condición sin embargo de que la medida en cuestión tenga por objeto responder en ciertas circunstancias excepcionales, que podrían derivar en especial de la naturaleza o de la importancia de esa deuda, a una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, y de que el objetivo así pretendido no obedezca sólo a fines económicos. Corresponde al juez nacional verificar el cumplimiento de esas dos condiciones.

En efecto, no cabe excluir por principio que la falta de pago de deudas fiscales pueda entrar en conflicto con las exigencias del orden público, por un lado. Por otro, como quiera que el cobro de los créditos públicos, en particular el de los impuestos, trata de asegurar la financiación de las actuaciones del Estado miembro interesado, en función de opciones que constituyen la expresión de su política general en materia económica y social, las medidas adoptadas por las autoridades públicas para garantizar ese cobro tampoco pueden considerarse, por principio, como adoptadas exclusivamente con fines económicos, en el sentido de las disposiciones del artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38, 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.

(véanse los apartados 37, 38 y 40 y el punto 1 del fallo)

5. Suponiendo incluso que una medida de prohibición de salida del territorio hubiera sido adoptada conforme a las condiciones previstas por el artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38, 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, las condiciones enunciadas en el apartado 2 del mismo artículo se oponen a esa medida, si ésta se basa únicamente en la existencia de la deuda fiscal de la sociedad de la que el interesado es uno de los gerentes, y en virtud sólo de esa cualidad, con exclusión de toda apreciación específica del comportamiento personal del interesado y sin referencia alguna a una amenaza cualquiera que éste constituya para el orden público, y si la prohibición de salida del territorio no es apropiada para garantizar la consecución del objetivo que persigue y va más allá de lo necesario para lograrlo. Corresponde al tribunal remitente comprobar si sucede así en el asunto del que conoce.

(véase el apartado 49 y el punto 2 del fallo)