



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 4 de octubre de 2012\*

«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 — Medida administrativa de prohibición de abandonar el territorio nacional como consecuencia del impago de una deuda contraída con una persona jurídica de Derecho privado — Principio de seguridad jurídica en relación con actos administrativos que han adquirido firmeza — Principios de equivalencia y de efectividad»

En el asunto C-249/11,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria), mediante resolución de 9 de mayo de 2011, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de mayo de 2011, en el procedimiento entre

**Hristo Byankov**

y

**Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, Presidente de Sala, y los Sres. U. Lõhmus, A. Ó Caoimh (Ponente), A. Arabadjiev y C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. C. Tufvesson y el Sr. V. Savov, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de junio de 2012;

dicta la siguiente

\* Lengua de procedimiento: búlgaro.

## Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 4 TUE, apartado 3, en relación con los artículos 20 TFUE y 21 TFUE, del artículo 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y de los artículos 27, apartado 1, y 31, apartados 1 y 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° 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 L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35, y en DO 2007, L 204, p. 28).
- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre el Sr. Byankov y el glavni sekretar na Ministerstvo na vnatreshnite raboti (Secretario General del Ministerio de Interior), en relación con la negativa a reabrir un procedimiento administrativo y a revocar una medida administrativa de prohibición de abandonar el territorio adoptada en su contra como consecuencia del impago de una deuda de naturaleza privada.

### Marco jurídico

#### *Normativa de la Unión*

- 3 El considerando trigésimo primero de la Directiva 2004/38 establece que ésta respeta los derechos y libertades fundamentales y observa los principios reconocidos por la Carta.
- 4 Con arreglo a su artículo 3, apartado 1, la Directiva 2004/38 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 que le acompañen o se reúnan con él.
- 5 El artículo 4, apartado 1, de esta Directiva tiene la siguiente redacción:

«Sin perjuicio de las disposiciones que regulan los documentos de viaje en controles fronterizos nacionales, todo ciudadano de la Unión en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos [...] [tendrá] derecho a salir del territorio de un Estado miembro para trasladarse a otro Estado miembro.»
- 6 Dentro del capítulo VI de dicha Directiva, con la rúbrica «limitaciones del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública», el artículo 27, apartados 1 y 2, dispone:

«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.»

- 7 En el mismo capítulo, el artículo 31 de la Directiva 2004/38, bajo la rúbrica «Garantías procesales», dispone:

«1. Cuando se tome una decisión contra él por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, el interesado podrá interponer los recursos judiciales y, en su caso, administrativos del Estado miembro de acogida o solicitar la revisión de la misma.

[...]

3. El procedimiento de recurso permitirá el examen de la legalidad de la decisión, así como de los hechos y circunstancias en que se basa la medida propuesta. Garantizará asimismo que la decisión no sea desproporcionada [...]

[...]»

- 8 El artículo 32, apartado 1, de esta Directiva, también perteneciente al citado capítulo VI, tiene la siguiente redacción:

«La persona que haya sido objeto de una decisión de prohibición de entrada en el territorio por razones de orden público, seguridad pública o salud pública podrá presentar una solicitud de levantamiento de la prohibición tras un plazo razonable en función de las circunstancias y, en cualquier caso, tres años después de la ejecución de la decisión definitiva de prohibición que haya sido válidamente adoptada a efectos del Derecho comunitario, alegando motivos que puedan demostrar un cambio material de las circunstancias que justificaron la prohibición de entrada en el territorio.

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

#### *Normativa búlgara*

- 9 El artículo 23, apartado 2, de la Ley de documentos de identidad búlgaros (Zakon za balgarskite litschni dokumenti; DV n° 93, de 11 de agosto de 1998), en su versión aplicable al asunto principal (DV n° 105, de 22 de diciembre de 2006; en lo sucesivo, «ZBLD»), prevé que «todos los nacionales búlgaros tendrán derecho a abandonar el país y a volver al mismo con un documento de identidad por las fronteras interiores de la República de Bulgaria con los Estados miembros de la Unión Europea, así como en los casos previstos en los tratados internacionales».
- 10 El apartado 3 del citado artículo 23 prosigue señalando que «el derecho establecido en el apartado 2 no estará sujeto a ninguna limitación, a menos que la ley prevea lo contrario en aras de la protección de la seguridad nacional, del orden público, de la salud de los ciudadanos o de los derechos y libertades de otros ciudadanos».
- 11 Según el artículo 76, apartado 3, de la ZBLD:

«Podrá prohibirse que abandonen el país y que se les expidan pasaportes y documentos sustitutivos a:

[...]

3. [...] las personas que hayan contraído, con personas físicas y jurídicas búlgaras o extranjeras, deudas dinerarias de una cuantía considerable declaradas judicialmente, a menos que su patrimonio personal cubra la deuda o que puedan constituir una garantía adecuada.»
- 12 En virtud de las disposiciones adicionales de la ZBLD, se estima que un importe superior a 5.000 BGN merece la calificación de «considerable» a efectos del artículo 76, apartado 3, de la ZBLD.
- 13 Esta última disposición quedó derogada por el apartado 62, punto 3, de la Ley por la que se modifica y completa la Ley de documentos de identidad búlgaros (DV n° 82, de 16 de octubre de 2009), la cual entró en vigor el 20 de octubre de 2009. No obstante, el legislador búlgaro no ha previsto la anulación de oficio de las medidas administrativas coercitivas impuestas con arreglo al artículo 76, apartado 3, de la ZBLD.
- 14 El artículo 99 del Código de procedimiento administrativo (Administrativnoprotsesualen kodeks; en lo sucesivo, «APK»), comprendido en su capítulo 7 con la rúbrica «Reapertura de los procedimientos de adopción de actos administrativos», dispone lo siguiente:
- «Un acto administrativo individual o general, que ha adquirido firmeza y no ha sido recurrido ante los tribunales, podrá ser revocado o modificado por el órgano administrativo inmediatamente superior o, cuando el acto administrativo no pueda impugnarse en vía administrativa, por el órgano que lo ha adoptado, siempre que:
1. Se produzca una violación sustancial de los requisitos que deben concurrir para la legalidad de dicho acto;
- [...]
7. Una resolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos declare la existencia de una violación [del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950].»
- 15 Según la resolución de remisión, el artículo 99, apartado 1, del APK reconoce al órgano administrativo la facultad de revocar un acto administrativo firme cuando se produzca un incumplimiento de alguno de sus requisitos esenciales de legalidad. No obstante, con arreglo a los artículos 100 y 102, apartado 1, del APK, esta facultad sólo puede ejercerse dentro del mes siguiente a la fecha de adopción del acto en cuestión y a iniciativa del órgano administrativo que lo adoptó, del procurador competente o del mediador.
- 16 En cambio, en virtud del artículo 102, apartado 2, del APK, en el supuesto previsto en el artículo 99, apartado 7, de este código, es posible reabrir el procedimiento a petición del destinatario de una medida administrativa que ha adquirido firmeza por no haber sido objeto de un recurso contencioso-administrativo.
- 17 De la resolución de remisión se desprende que el destinatario de tal medida puede también formular una solicitud de reapertura del procedimiento en los supuestos contemplados en el artículo 99, apartados 2 a 6, del APK.
- 18 También se deduce de dicha resolución que el artículo 99, apartado 2, del APK contempla en particular el supuesto de nuevas pruebas escritas.

### Asunto principal y cuestiones prejudiciales

- 19 Mediante una resolución del director de la Dirección Regional del Ministerio de Interior, fechada el 17 de abril de 2007 (en lo sucesivo, «resolución de 2007»), se dictó contra el Sr. Byankov, de nacionalidad búlgara, una medida administrativa coercitiva en virtud del artículo 76, apartado 3, de la ZBLD, por la que se le imponía la prohibición de abandonar el territorio y se prohibía que se le expidieran pasaportes o documentos de identidad sustitutivos (en lo sucesivo, «prohibición de abandonar el territorio objeto del litigio principal»).
- 20 La resolución de 2007 fue adoptada a instancias de un agente judicial como consecuencia de una deuda contraída con una persona jurídica de Derecho privado búlgaro. En esta resolución se indica que esta deuda, de 200.000 BGN, más gastos e intereses, es «considerable», en el sentido de las disposiciones adicionales de la ZBLD y que el Sr. Byankov no constituyó una garantía adecuada.
- 21 Contra la mencionada resolución no se interpuso recurso contencioso-administrativo y ésta adquirió firmeza.
- 22 El 6 de julio de 2010, es decir, más de tres años después de la adopción de la resolución de 2007, el Sr. Byankov solicitó la revocación de la prohibición de abandonar el territorio objeto del litigio principal invocando su condición de ciudadano de la Unión y su derecho de circular y residir libremente en la Unión. El Sr. Byankov también esgrimió el artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38, la sentencia de 10 de julio de 2008, Jipa (C-33/07, Rec. p. I-5157), y la sentencia n° 3909, de 24 de marzo de 2010, del Varhoven administrativen sad (Tribunal Administrativo Supremo) Alegó que la medida restrictiva que puede adoptarse en virtud del artículo 76, apartado 3, de la ZBLD no pertenece a la esfera del concepto de «orden público».
- 23 El glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti, al que se remitió la solicitud del Sr. Byankov, la examinó en cuanto solicitud de revocación de un acto administrativo firme, mediante el procedimiento establecido en el artículo 99 del APK.
- 24 Mediante resolución de 20 de julio de 2010, se desestimó esta solicitud por no cumplirse los requisitos jurídicos establecidos en el artículo 99 del APK para la revocación de un «acto administrativo firme». En efecto, según tal resolución, no había quedado demostrada la concurrencia de ninguno de los motivos de revocación previstos en el artículo 99, apartados 2 a 7, del APK y que constituyen los supuestos en los que un particular está facultado para presentar una solicitud de reapertura del procedimiento. En particular, la sentencia del Varhoven administrativen sad mencionada en el apartado 22 *supra* no constituye una nueva prueba escrita en el sentido del artículo 99, apartado 2, del APK, ya que se refiere a una persona diferente del Sr. Byankov. Por otra parte, el motivo de revocación previsto en el artículo 99, apartado 1, del APK no quedó acreditado, ya que no se formuló ninguna solicitud en el plazo fijado por una persona legitimada para ello.
- 25 El Sr. Byankov interpuso ante el órgano jurisdiccional remitente un recurso solicitando que se anule la resolución de 20 de julio de 2010 y que se estime su solicitud de revocación de la resolución de 2007.
- 26 La parte demandada en el asunto principal solicita que se desestime el recurso del Sr. Byankov por entender que la prohibición de abandonar el territorio objeto del litigio principal es conforme a Derecho.
- 27 Según el órgano jurisdiccional remitente, la motivación de la resolución de 2007 no menciona ninguna razón de orden público, de seguridad pública o de salud pública, no contiene ninguna apreciación de la conducta personal del Sr. Byankov, y tampoco expone las razones que demuestran que la imposición de la prohibición de abandonar el territorio objeto del litigio principal facilitaría el cobro de las cantidades de dinero de que se trata.

28 En estas circunstancias, el Administrativen sad Sofia-grad decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) ¿Exige el principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea en relación con los artículos 20 [TFUE] y 21 [TFUE], en las circunstancias del presente asunto, que una disposición nacional de un Estado miembro, como la controvertida en el asunto principal –que permite la revocación de un acto administrativo firme para poner fin a una vulneración de un derecho fundamental declarada mediante una resolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como el derecho a la libre circulación de los nacionales de los Estados miembros, el cual se encuentra asimismo reconocido por el Derecho de la Unión–, se aplique también cuando tal declaración de vulneración resulta de una interpretación del Tribunal de Justicia de normas del Derecho de la Unión relativas a las limitaciones del ejercicio del derecho de libre circulación, cuando la revocación del acto administrativo sea necesaria para poner fin a esa violación?
- 2) ¿Se desprende del artículo 31, apartados 1 y 3, de la Directiva 2004/38 [...] que, cuando un Estado miembro haya previsto en su Derecho nacional un procedimiento para revisar un acto administrativo que limita el derecho reconocido en el artículo 4, apartado 1, de esa Directiva, el órgano administrativo competente está obligado, a petición del destinatario del acto en cuestión, a revisarlo y apreciar su legalidad, teniendo en cuenta también la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [...] relativa a la interpretación de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión que establecen las condiciones y limitaciones del ejercicio de ese derecho, para garantizar que la limitación impuesta a ese derecho no sea desproporcionada en el momento de la adopción de la resolución de revisión, cuando en ese momento el acto administrativo por el que se impone la limitación haya adquirido firmeza?
- 3) ¿Se opone lo dispuesto en el artículo 52, apartado 1, segunda frase, de la [Carta] y en el artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38 [...] a la aplicación de una disposición nacional que establece una limitación del derecho de un nacional de un Estado miembro a circular libremente en la [Unión] basada exclusivamente en la existencia de una deuda que excede de un mínimo legal, no garantizada y contraída frente a un particular, en concreto, una sociedad mercantil, y exigida en un procedimiento de ejecución pendiente para el cobro del crédito, y sin tener en cuenta la posibilidad –prevista en el Derecho de la Unión– de que una autoridad de otro Estado miembro proceda a ese cobro?»

### **Sobre las cuestiones prejudiciales**

#### *Sobre la tercera cuestión*

- 29 Mediante su tercera cuestión, que procede analizar en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de una disposición nacional que impone una limitación del derecho de un nacional de un Estado miembro a circular libremente en la Unión por el único motivo de que tiene con una persona jurídica de Derecho privado una deuda que supera un umbral legal y que no está cubierta por una garantía.
- 30 A este respecto, conviene empezar recordando que una situación como la del Sr. Byankov, a quien no se le permite trasladarse desde el territorio del Estado miembro del que es nacional al territorio de otro Estado miembro, está comprendida en el ámbito de aplicación del derecho a la libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros conferida por el estatuto del ciudadano de la

Unión (véanse, por analogía, las sentencias Jipa, antes citada, apartado 17; de 17 de noviembre de 2011, Gaydarov, C-430/10, Rec. p. I-11637, apartados 24 a 27, y Aladzhov, C-434/10, Rec. p. I-11659, apartados 24 a 27).

- 31 En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que este derecho a la libre circulación comprende tanto el derecho de los ciudadanos de la Unión a entrar en un Estado miembro distinto de aquel del que sean originarios como el derecho a salir de este último. Como ha tenido ocasión de señalar el Tribunal de Justicia, las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE 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 (véase la sentencia Jipa, antes citada, apartado 18 y jurisprudencia citada).
- 32 Por otra parte, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/38 establece expresamente, sin exigir que se ejerza previamente dicho derecho a la libre circulación y a la libre residencia, que todo ciudadano de la Unión en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos tiene derecho a salir del territorio de un Estado miembro para trasladarse a otro Estado miembro.
- 33 A este respecto, carecen de relevancia las circunstancias, mencionadas en la resolución de remisión, de que el artículo 76, apartado 3, de la ZBLD, cuya entrada en vigor fue anterior a la adhesión de la República de Bulgaria a la Unión, no pretenda adaptar el Derecho nacional al ordenamiento de la Unión, o de que el artículo 27 de la Directiva 2004/38 haya sido transpuesto en el ordenamiento jurídico búlgaro únicamente por lo que respecta a los nacionales de Estados miembros diferentes de la República de Bulgaria (véase, sobre este último punto, la sentencia Aladzhov, antes citada, apartados 31 y 32).
- 34 En este contexto, es necesario recordar que el derecho a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión no es incondicional, sino que puede estar acompañado de las limitaciones y de las condiciones previstas por el Tratado así como por las disposiciones adoptadas para su aplicación (véanse, en particular, las sentencias, antes citadas, Jipa, apartado 21 y jurisprudencia citada, y Aladzhov, apartado 28).
- 35 Esas limitaciones y condiciones derivan en particular del artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38, que permite a los Estados miembros limitar la libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión o de los miembros de sus familias por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública. Sin embargo, a tenor del mismo artículo, esas razones no podrán invocarse «con fines económicos» (sentencia Aladzhov, antes citada, apartado 29).
- 36 Por consiguiente, para que el Derecho de la Unión no se oponga a una medida administrativa como la analizada en el litigio principal, debe acreditarse, en particular, que ha sido adoptada por una de las razones enunciadas en el artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38, y siempre que dicha razón no haya sido alegada con fines económicos.
- 37 Ahora bien, de la resolución de remisión y de la redacción de la tercera cuestión se desprende que el único fundamento de la medida administrativa que constituye el objeto del litigio principal se basa en la doble constatación de la existencia de una deuda frente a una persona jurídica de Derecho privado y de la incapacidad del deudor de constituir una garantía respecto de esta deuda. No se hace ninguna mención al orden público, a la seguridad pública o a la salud pública.
- 38 Sobre este punto, el órgano jurisdiccional remitente plantea la hipótesis de que el artículo 76, apartado 3, de la ZBLD, y, por consiguiente, la prohibición de abandonar el territorio objeto del litigio principal, persigue el objetivo de proteger a los acreedores.

- 39 Incluso suponiendo que fuera posible admitir legítimamente que este objetivo esta inspirado por una cierta idea de protección del orden público, no puede negarse, a la luz del contenido de la resolución de remisión, que la prohibición de abandonar el territorio objeto del litigio principal persigue un objetivo exclusivamente económico. Ahora bien, el artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38 excluye expresamente la posibilidad de que un Estado miembro invoque con fines económicos razones vinculadas con el orden público.
- 40 Por otra parte, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el recurso al 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 (véanse, en particular, las sentencias, antes citadas, Jipa, apartado 23 y jurisprudencia citada, y Gaydarov, apartado 33).
- 41 En este contexto, las excepciones a la libre circulación de personas que pueden ser invocadas por un Estado miembro implican, en particular, como recuerda el artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38, que las medidas de orden público o de seguridad pública, para estar justificadas, deberán basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado y que no podrán acogerse justificaciones que no tengan relación directa con el caso concreto o que se refieran a razones de prevención general (sentencias, antes citadas, Jipa, apartado 24, y Gaydarov, apartado 34).
- 42 Sin embargo, de la resolución de remisión se desprende que la resolución de 2007 no contiene ninguna apreciación referida específicamente a la conducta personal del Sr. Byankov o al carácter real, actual y grave de la amenaza que podría representar su conducta para algún interés fundamental de la sociedad búlgara, que tampoco se define en ningún elemento de los autos remitidos al Tribunal de Justicia.
- 43 Por otra parte, del artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38, así como de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se deduce que una medida restrictiva del derecho a la libre circulación sólo puede justificarse si, además de ser apropiada para garantizar la consecución del objetivo que persigue y no ir más allá de lo que sea necesario para alcanzarlo, respeta el principio de proporcionalidad (véase, en este sentido, en particular, las sentencias, antes citadas, Jipa, apartado 29, y Gaydarov, apartado 40).
- 44 A este respecto, es necesario señalar, por una parte que, salvo que se pague la cantidad reclamada o se constituya una garantía adecuada, la prohibición de abandonar el territorio objeto del litigio principal es absoluta, ya que no se contemplan excepciones, límites temporales o la posibilidad de revisar periódicamente las circunstancias de hecho y de Derecho que la motivaron. Así, en tanto no se levante tal prohibición, sus efectos jurídicos para una persona como el Sr. Byankov se renuevan continuamente y pueden prolongarse indefinidamente.
- 45 Asimismo, el Derecho de la Unión cuenta con normas jurídicas adecuadas para proteger los derechos de los acreedores sin necesidad de limitar la libertad de circulación del deudor. Baste con citar a título de ejemplo el Reglamento (CE) n° 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 2001, L 12, p. 1), al cual, por otra parte, hace referencia el propio órgano jurisdiccional remitente.
- 46 De lo anterior se deduce que, a pesar de las reservas expresadas por el órgano jurisdiccional remitente, no cabe considerar que, en atención al hecho de que el artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38 excluya que puedan invocarse excepciones con fines económicos, el ordenamiento jurídico de la Unión no ofrece un nivel de protección del derecho de propiedad de terceros, en este caso acreedores, equivalente, al menos, al establecido por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.



- 47 Por otra parte, tal como señaló el órgano jurisdiccional remitente, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se desprende que medidas como la prohibición de abandonar el territorio objeto del litigio principal, que menoscaban el derecho de una persona de abandonar su país, deben, en particular, someterse a una revisión periódica para no ser consideradas «desproporcionadas» en el sentido de esa misma jurisprudencia (véanse, en este sentido, en particular, TEDH, sentencias Ignatov c. Bulgaria de 2 de julio de 2009, demanda n° 50/02, apartado 37, y Gochev c. Bulgaria de 26 de noviembre de 2009, demanda n° 34383/03, apartados 55 a 57).
- 48 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, debe responderse a la tercera cuestión que el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de una disposición nacional que impone una limitación del derecho de un nacional de un Estado miembro a circular libremente en la Unión por el único motivo de que tiene con una persona jurídica de Derecho privado una deuda que supera un umbral legal y que no está cubierta por una garantía.

### *Sobre las cuestiones primera y segunda*

#### Consideraciones preliminares

- 49 De los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que el órgano jurisdiccional remitente conoce de un recurso de anulación, por su posible colisión con el Derecho de la Unión, de una resolución administrativa que desestimó la solicitud, presentada por el Sr. Byankov, de reapertura del procedimiento administrativo que condujo a la adopción de la resolución de 2007. Así pues, en el litigio principal debe determinarse si esta desestimación se ajusta a las exigencias del Derecho de la Unión.
- 50 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente plantea en la primera cuestión cómo pueden articularse, por una parte, el principio de seguridad jurídica respecto de un acto administrativo que ha adquirido firmeza y, por otra parte, el principio de tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento de la Unión confiere a los justiciables. Este órgano jurisdiccional toma especialmente en consideración la sentencia de 13 de enero de 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, Rec. p. I-837), y una parte de la jurisprudencia derivada de ella y parece extraer de estos pronunciamientos la conclusión de que, fundamentalmente, el principio de tutela judicial efectiva cede siempre ante «normas nacionales que consagran el principio de seguridad jurídica respecto de los actos administrativos».
- 51 No obstante, en el presente asunto no es preciso pronunciarse sobre los argumentos expuestos al respecto en la resolución de remisión, ya que basta recordar que, puesto que la resolución de 2007 adquirió firmeza sin haber sido objeto de un control jurisdiccional, la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, no resulta directamente pertinente para determinar si, en una situación como la analizada en el litigio principal, un órgano administrativo debe reabrir el procedimiento administrativo con el fin de revocar un acto administrativo como la resolución de 2007 (véase, por analogía, la sentencia de 19 de septiembre de 2006, i-21 Germany y Arcor, C-392/04 y C-422/04, Rec. p. I-8559, apartados 53 y 54).
- 52 También en el contexto expuesto en el apartado 49 *supra*, el órgano jurisdiccional remitente pregunta fundamentalmente, mediante su segunda cuestión, si el artículo 31 de la Directiva 2004/38 puede servir de fundamento a una obligación de revisión de una resolución administrativa en una situación como la que constituye el objeto del litigio principal.
- 53 Este artículo 31 pretende en particular garantizar a los ciudadanos de la Unión y a sus familiares la posibilidad de interponer recursos judiciales y, en su caso, administrativos contra las resoluciones que limiten su derecho a la libre circulación y a la libre residencia en los Estados miembros.

- 54 Estas garantías procesales establecidas por el citado artículo 31 son aplicables en el momento de adoptar las medidas que limitan tal derecho.
- 55 Ahora bien, no resulta controvertido que, en el presente asunto, el Sr. Byankov disponía, en el momento de la adopción de la resolución de 2007, de vías jurídicas que le permitían impugnar, en su caso ante un órgano jurisdiccional, la prohibición de abandonar el territorio analizada en el asunto principal. En efecto, de la resolución de remisión se desprende que el Sr. Byankov no recurrió la resolución de 2007 en el momento de su adopción y que, en consecuencia, ésta adquirió firmeza.
- 56 Por consiguiente, no resulta aplicable el artículo 31 de la Directiva 2004/38 como tal a situaciones jurídicas como la descrita por el órgano jurisdiccional remitente en su segunda cuestión.
- 57 En el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este Tribunal proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, incumbe, en su caso, al Tribunal de Justicia reformular las cuestiones que se le han planteado (véanse en particular, las sentencias de 17 de julio de 1997, Krüger, C-334/95, Rec. p. I-4517, apartados 22 y 23, y de 14 de octubre de 2010, Fuß, C-243/09, Rec. p. I-9849, apartado 39 y jurisprudencia citada).
- 58 Para ello, el Tribunal de Justicia puede extraer del conjunto de elementos aportados por el órgano jurisdiccional nacional y, especialmente, de la motivación de la resolución de remisión, las normas y los principios del Derecho de la Unión que requieren una interpretación, teniendo en cuenta el objeto del litigio principal (véanse, en este sentido, en particular, las sentencias de 29 de noviembre de 1978, Redmond, 83/78, Rec. p. 2347, apartado 26; de 23 de octubre de 2003, Inizan, C-56/01, Rec. p. I-12403, apartado 34, y Fuß, antes citada, apartado 40).
- 59 A este respecto, de la resolución de remisión se desprende que, en Derecho búlgaro, el procedimiento administrativo que condujo a la adopción de un acto administrativo individual firme que no ha sido objeto de un recurso judicial puede reabrirse con carácter excepcional para revocar o modificar este acto en los diferentes supuestos que enumera taxativamente el artículo 99 del APK.
- 60 Por otra parte, tal como se deduce de los apartados 15, 23 y 24 *supra*, la solicitud de reapertura del procedimiento administrativo para revocar la prohibición de abandonar el territorio objeto del litigio principal, formulada por el Sr. Byankov, fue desestimada por no concurrir los requisitos jurídicos para la aplicación del artículo 99 del APK. En particular, por lo que respecta al apartado 1 de este artículo, no fue presentada ninguna solicitud de reapertura del procedimiento administrativo dentro del mes siguiente a la adopción de la resolución de 2007 por alguna persona facultada para ello, esto es, el órgano administrativo que adoptó tal resolución, el mediador o, en su caso, el procurador competente.
- 61 Así, tal como señaló el órgano jurisdiccional remitente, el Sr. Byankov, al margen de la posibilidad de pagar la cantidad reclamada o constituir una garantía adecuada, tiene cerrada con arreglo al Derecho búlgaro toda posibilidad de solicitar la revisión de las circunstancias de hecho y de Derecho que motivaron la prohibición territorial a la que está sometido, a pesar de que, tal como se desprende de la respuesta dada a la tercera cuestión y tal como, por otra parte, se admite en la resolución de remisión, tal prohibición es claramente contraria a las exigencias del Derecho de la Unión, y en particular a las establecidas en el artículo 27 de la Directiva 2004/38.
- 62 Por otra parte, los órganos competentes de la Administración búlgara, los cuales están sujetos a la obligación de respetar la primacía del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 12 de enero de 2010, Petersen, C-341/08, Rec. p. I-47, apartado 80 y jurisprudencia citada), tampoco pueden, según la interpretación que el órgano jurisdiccional remitente hace de la normativa sobre la que versa el litigio principal, ejercer su facultad de someter a revisión el caso del

Sr. Byankov a la luz, en particular, de los criterios establecidos en las sentencias, antes citadas, Jipa, Gaydarov y Aladzhov. Esta facultad sólo puede ejercerse dentro del mes siguiente a la fecha en que se adoptó el acto de que se trate.

- 63 Pues bien, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que las disposiciones del artículo 21 TFUE, apartado 1, confieren a los particulares derechos que pueden invocar ante los tribunales nacionales y que éstos deben salvaguardar (véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 17 de septiembre de 2002, Baumbast y R, C-413/99, Rec. p. I-7091, apartados 84 a 86).
- 64 Por otra parte, en virtud, en particular, del principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, corresponde a todas las autoridades de los Estados miembros, incluidos los órganos administrativos y judiciales, garantizar el respeto de las normas jurídicas de la Unión en el ejercicio de sus competencias (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de abril de 2010, Wall, C-91/08, Rec. p. I-2815, apartado 69).
- 65 Así pues, se trata en el presente asunto de determinar si, con el fin de salvaguardar los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables, el juez nacional que conoce de un recurso como el del Sr. Byankov puede verse obligado, habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 4 TUE, apartado 3 (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet, C-432/05, Rec. p. I-2271, apartado 38 y jurisprudencia citada), a reconocer la existencia de un deber que recae sobre la autoridad administrativa y que consiste en analizar y, en su caso, revocar una prohibición de abandonar el territorio como aquella sobre la que versa el asunto principal (véase, por analogía, la sentencia i-21 Germany y Arcor, antes citada, apartados 55 y 56).
- 66 Habida cuenta de lo anterior, debe entenderse que a través de las cuestiones primera y segunda se pide que se dilucide, fundamentalmente, si, en circunstancias como las que concurren en el litigio principal, el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual el procedimiento administrativo que culminó con la adopción de una prohibición de abandonar el territorio, como la analizada en el litigio principal, que ha adquirido firmeza y contra la que no se ha interpuesto un recurso judicial, sólo puede reabrirse, en el caso de que esta prohibición sea manifiestamente contraria al Derecho de la Unión, en las condiciones enunciadas taxativamente en el artículo 99 del APK, y a pesar de que tal prohibición continúe produciendo efectos jurídicos respecto de su destinatario.

Sobre las cuestiones primera y segunda, tal como han sido reformuladas

- 67 Como se ha señalado en particular en los apartados 30 a 32 y 36 *supra*, las garantías impuestas por el legislador de la Unión en el artículo 32 de la Directiva 2004/38 resultan aplicables a las prohibiciones de abandonar el territorio de un Estado miembro dirigidas a los ciudadanos de la Unión.
- 68 No obstante, para que se abra la vía de revisión en el marco específico del citado artículo 32, es preciso, en particular, que la medida de que se trata haya sido «válidamente adoptada a efectos del Derecho [de la Unión]». Ahora bien, tal como resulta de la respuesta a la tercera cuestión, no se cumple tal condición en el caso de una medida como la resolución de 2007. Por este motivo, entre otros, no cabe considerar que el artículo 32 de la Directiva 2004/38 es aplicable como tal al asunto principal.
- 69 Según jurisprudencia reiterada, a falta de normativa de la Unión en la materia, en virtud del principio de autonomía procesal de los Estados miembros, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro regular las acciones judiciales dirigidas a garantizar la salvaguardia de los derechos que los justiciables deducen del Derecho de la Unión (véase la sentencia Wall, antes citada, apartado 63), a condición, sin embargo, de que no sean menos favorables que las aplicables a situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y de que no hagan imposible en la

práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) (véanse, en particular, las sentencias de 14 de diciembre de 1995, Peterbroeck, C-312/93, Rec. p. I-4599, apartado 12; i-21 Germany y Arcor, antes citada, apartado 57 y jurisprudencia citada, y de 12 de julio de 2012, VALE Építési, C-378/10, apartado 48 y jurisprudencia citada).

- 70 Por lo que se refiere al principio de equivalencia, dicho principio exige que el conjunto de normas aplicables a los recursos, incluidos los plazos establecidos, se aplique indistintamente a los recursos basados en la violación del Derecho de la Unión y a aquellos basados en la infracción del Derecho interno (véanse, en particular, las sentencias de 29 de octubre de 2009, Pontin, C-63/08, Rec. p. I-10467, apartado 45 y jurisprudencia citada, y de 19 de julio de 2012, Littlewoods Retail y otros, C-591/10, apartado 31).
- 71 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente no ha indicado que los requisitos particulares previstos a efectos de la aplicación del artículo 99 del APK puedan diferir en función de si el motivo de ilegalidad invocado contra el acto administrativo que ha adquirido firmeza se basa en una infracción del Derecho de la Unión o en una infracción del Derecho interno.
- 72 En el presente asunto, se plantea más concretamente la cuestión de si una normativa nacional como la descrita por el órgano jurisdiccional remitente es compatible con los principios de efectividad y de cooperación leal.
- 73 En efecto, por una parte, en virtud de tal normativa, los destinatarios de prohibiciones de abandonar el territorio que se encuentren en situaciones como la del Sr. Byankov, salvo que paguen las cantidades reclamadas o constituyan una garantía adecuada, nunca tendrán la posibilidad de conseguir que se revisen sus casos, a pesar de que las prohibiciones territoriales que les han sido impuestas por tiempo ilimitado sean manifiestamente ilegales.
- 74 Por otra parte, tal como se desprende en particular de los anteriores apartados 13 y 15, dado que no se contempla la revocación de oficio, a raíz, en particular, de la sentencia Jipa, antes citada, de las prohibiciones de abandonar el territorio impuestas en virtud del artículo 76, apartado 3, de la ZBLD y como consecuencia del plazo de un mes que rige en la aplicación del artículo 99, apartado 1, del APK, los órganos administrativos competentes entienden que no pueden proceder a una revisión en circunstancias como las que concurren en el litigio principal, incluso aunque la jurisprudencia del Tribunal de Justicia haya confirmado su ilegalidad a la luz del Derecho de la Unión.
- 75 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que los supuestos en los que se plantee la cuestión de si una disposición procesal nacional hace imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los particulares deben analizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupa dicha disposición dentro del conjunto del procedimiento y el desarrollo y las peculiaridades de éste ante las diversas instancias nacionales (véanse, en particular, las sentencias Peterbroeck, antes citada, apartado 14; de 3 de septiembre de 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, Rec. p. I-7501, apartado 27, y de 14 de junio de 2012, Banco Español de Crédito, C-618/10, apartado 49).
- 76 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha reconocido que el carácter firme de una resolución administrativa contribuye a la seguridad jurídica y que, en consecuencia, el Derecho de la Unión no impone, en principio, a un órgano administrativo el deber de revisar una resolución administrativa que haya adquirido tal firmeza (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de febrero de 2008, Kempter, C-2/06, Rec. p. I-411, apartado 37).
- 77 Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha declarado, fundamentalmente, que la concurrencia de circunstancias particulares puede, en virtud del principio de cooperación leal establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, determinar que un órgano administrativo nacional quede obligado a

revisar una resolución administrativa que ha adquirido firmeza para, en particular, tomar en consideración la interpretación, realizada posteriormente por el Tribunal de Justicia, de una disposición de Derecho de la Unión pertinente (véase la sentencia Kempter, antes citada, apartado 38). De la jurisprudencia se deduce que, en este contexto, el Tribunal de Justicia ha tenido en cuenta las particularidades de las situaciones y de los intereses en cuestión para encontrar un equilibrio entre la exigencia de seguridad jurídica y la exigencia de legalidad a la luz del Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, en particular, las sentencias, antes citadas, Kühne & Heitz, apartados 25 y 26; i-21 Germany y Arcor, apartados 53, 63 y 64; Kempter, apartados 46, 55 y 60, y Fallimento Olimpiclub, apartados 22, 26 y 31).

- 78 En el presente caso debe analizarse más concretamente si, en situaciones como la analizada en el asunto principal, una normativa nacional como la descrita en la resolución de remisión puede justificarse a la luz de la salvaguardia del principio de seguridad jurídica, habida cuenta de las consecuencias que de ello se desprenden para la aplicación del Derecho de la Unión y para los ciudadanos de la Unión a quienes se imponen prohibiciones de abandonar el territorio como la que constituye el objeto del asunto principal (véase, por analogía, la sentencia Fallimento Olimpiclub, antes citada, apartado 28).
- 79 Tal como se desprende de la respuesta a la tercera cuestión y, en particular, de los apartados 37, 42 y 44 *supra*, en circunstancias como las que concurren en el litigio principal, la normativa que en ese litigio se analiza, la cual no contempla una revisión periódica, perpetua por tiempo ilimitado la prohibición de abandonar el territorio y, de esa manera, la vulneración del derecho a la libre circulación y a la libre residencia en el territorio de los Estados miembros que se establece en el artículo 21 TFUE, apartado 1. En estas circunstancias, tal prohibición territorial constituye la negación misma de la libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros conferida por el estatuto del ciudadano de la Unión (véase igualmente, por analogía, la sentencia de 19 de enero de 1999, Calfa, C-348/96, Rec. p. I-11, apartado 18).
- 80 Por otra parte, mediante el artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2004/38, el legislador de la Unión ha impuesto a los Estados miembros la obligación de contemplar la posibilidad de revisar las medidas de prohibición de entrada o de salida de sus territorios, incluso cuando tales medidas hayan sido adoptadas válidamente con arreglo al Derecho de la Unión, e incluso cuando, como sucede con la resolución de 2007, hayan adquirido firmeza. Así debería suceder, con mayor motivo, respecto de prohibiciones territoriales como la analizada en el asunto principal, que no han sido válidamente adoptadas con arreglo al Derecho de la Unión, y que son la negación misma de la libertad establecida en el artículo 21 TFUE, apartado 1. En tal situación, el principio de seguridad jurídica no exige imperativamente que un acto que impone tal prohibición siga produciendo efectos jurídicos por tiempo ilimitado.
- 81 Habida cuenta, igualmente, de la importancia que el Derecho originario atribuye al estatuto de ciudadano de la Unión (véase, en particular, la sentencia de 2 de marzo de 2010, Rottmann, C-135/08, Rec. p. I-1449, apartados 43 y 56), debe concluirse que, en situaciones como la que constituye el objeto del asunto principal, una normativa nacional como la descrita en la resolución de remisión, en cuanto impide a ciudadanos de la Unión hacer valer su derecho a la libre circulación y a la libre residencia que les confiere el artículo 21 TFUE frente a prohibiciones territoriales absolutas adoptadas por una duración ilimitada, y a los órganos administrativos extraer las correspondientes consecuencias de un pronunciamiento jurisprudencial del Tribunal de Justicia que confirma el carácter ilícito, a la luz del Derecho de la Unión, de tal prohibición, no puede estar razonablemente justificada por el principio de seguridad jurídica y, por tanto, debe considerarse, en esa medida, contraria al principio de efectividad y al artículo 4 TUE, apartado 3 (véase, por analogía, la sentencia Fallimento Olimpiclub, antes citada, apartados 30 y 31).

- 82 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, debe responderse a las cuestiones primera y segunda que el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual el procedimiento administrativo que culminó con la adopción de una prohibición de abandonar el territorio, como la analizada en el litigio principal, que ha adquirido firmeza y contra la que no se ha interpuesto un recurso judicial, sólo puede reabrirse, en el caso de que esta prohibición sea manifiestamente contraria al Derecho de la Unión, en las condiciones enunciadas taxativamente en el artículo 99 del APK, y a pesar de que tal prohibición continúe produciendo efectos jurídicos respecto de su destinatario.

### **Costas**

- 83 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, 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 Segunda) declara:

- 1) **El Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de una disposición nacional que impone una limitación del derecho de un nacional de un Estado miembro a circular libremente en la Unión Europea por el único motivo de que tiene con una persona jurídica de Derecho privado una deuda que supera un umbral legal y que no está cubierta por una garantía.**
- 2) **El Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual el procedimiento administrativo que culminó con la adopción de una prohibición de abandonar el territorio como la analizada en el litigio principal, que ha adquirido firmeza y contra la que no se ha interpuesto un recurso judicial, sólo puede reabrirse, en el caso de que esta prohibición sea manifiestamente contraria al Derecho de la Unión, en las condiciones enunciadas taxativamente en el artículo 99 del Código de procedimiento administrativo (Administrativnoprotsesualen kodeks), y a pesar de que tal prohibición continúe produciendo efectos jurídicos respecto de su destinatario.**

Firmas