CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. JÁN MAZÁK
presentadas el 14 de febrero de 2008 [1]

1. Mediante la presente remisión prejudicial con arreglo al artículo 234 CE, el tribunal remitente solicita la interpretación del artículo 18 CE y del artículo 27 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) nº 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. [2]

2. El litigio ante el tribunal remitente tiene por objeto una acción civil ejercitada por el Ministerul Administrației și Internelor — Direcția Generală de Pașapoarte București (Ministerio de la Administración y del Interior — Dirección General de Pasaportes de Bucarest; en lo sucesivo, «Ministerio») mediante la que se solicita la imposición al Sr. Gheorghe Jipa de una restricción a su derecho de libre circulación en el extranjero durante un período de hasta tres años. La acción fue ejercitada a raíz de la repatriación del Sr. Jipa a Rumanía el 26 de noviembre de 2006, en virtud del Acuerdo de readmisión celebrado entre Rumanía y Bélgica y otros dos países.

1 — Lengua original: inglés.
2 — DO L 158, p. 77.

I. Derecho comunitario relevante

3. El artículo 17 CE dispone:

«1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional.

2. Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado.»

4. El artículo 18 CE, apartado 1, establece que «todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación».

5. El artículo 1, letra a), de la Directiva 2004/38 declara que dicha Directiva establece, entre otras reglas, las condiciones

de ejercicio del derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia.

6. El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38 prevé:

«La presente Directiva se aplicará a cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad […]»

7. El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/38, titulado «Derecho de salida», dispone:

«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.»

8. El artículo 27 de la Directiva 2004/38, titulado «Principios generales» y que forma parte del capítulo VI — Limitaciones del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, establece:

«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 […] 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 […]»

II. Derecho nacional relevante

9. El artículo 1 del Acuerdo entre el Gobierno de Rumanía, por una parte, y los Gobiernos del Reino de Bélgica, del Gran Ducado de Luxemburgo y del Reino de los Países Bajos, por otra, sobre la readmisión de las personas que se encuentren en situación

ilegal (en lo sucesivo, «Acuerdo de readmisión»), que fue aprobado por el Decreto del Gobierno rumano nº 825/1995, [3] dispone:

«El Gobierno de Rumanía readmitirá en su territorio, a petición del Gobierno de Bélgica, de Luxemburgo o de los Países Bajos, sin mediar ninguna formalidad, a quienquiera que no satisfaga o haya dejado de satisfacer los requisitos para la entrada o la estancia aplicables en el territorio de Bélgica, de Luxemburgo o de los Países Bajos, cuando se haya demostrado o se presuma que se trata de un ciudadano rumano».

10. El artículo 3 de la Ley 248/2005, de 20 de julio de 2005 (según su versión modificada), sobre el régimen de libre circulación de los ciudadanos rumanos en el extranjero, [4] establece:

«1) El ejercicio del derecho de los ciudadanos rumanos a la libre circulación en el extranjero sólo puede limitarse temporalmente, en los casos y con los requisitos previstos en la presente Ley; esta limitación consistirá en una suspensión o, en su caso, una restricción al ejercicio del mencionado derecho [...]

3) La restricción al ejercicio del derecho a la libre circulación consistirá en la prohibición temporal de trasladarse a determinados Estados, impuesta por las autoridades rumanas competentes, conforme a los requisitos establecidos en la presente Ley.»

11. Con arreglo al artículo 38 de la Ley 248/2005:

«La restricción al ejercicio de la libre circulación de los ciudadanos rumanos en el extranjero podrá imponerse por un período máximo de tres años, conforme a los siguientes requisitos, y sólo respecto de:

a) una persona que haya sido repatriada por un Estado en virtud de un acuerdo de readmisión celebrado entre Rumanía y dicho Estado,

b) una persona cuya presencia en el territorio de un Estado, debido a las actividades que aquélla desarrolla o podría desarrollar, pueda causar graves perjuicios a los intereses de Rumanía o, en su caso, a las relaciones bilaterales entre Rumanía y dicho Estado.»

3 — Publicado en el *Monitorul Oficial* nº 241, de 20 de octubre de 1995.

4 — Publicada en el *Monitorul Oficial* nº 682, de 29 de julio de 2005, modificada por el Decreto nº 5, de 19 de enero de 2006, publicado en el *Monitorul Oficial* nº 71, de 26 de enero de 2006.

12. El artículo 39 de la Ley 248/2005 establece lo siguiente:

«En el caso previsto en el artículo 38, letra a), la medida será adoptada, a instancia de la Dirección General de Pasaportes, en relación con el Estado desde el que haya sido repatriada la persona en cuestión, por el tribunal competente en el territorio donde resida dicha persona, o, en caso de que la persona resida en el extranjero, por el Tribunalul București.»

III. El litigio principal y la resolución de remisión

13. De la resolución de remisión resulta que el Sr. Jipa salió de Rumanía para ir a Bélgica el 10 de septiembre de 2006. Fue repatriado a Rumanía por las autoridades belgas el 26 de noviembre de 2006, por razón de «estancia ilegal», conforme al Acuerdo de readmisión.

14. El 11 de enero de 2007 el Ministerio solicitó al tribunal remitente que dictara una resolución de restricción de la libre circulación del Sr. Jipa a Bélgica. El tribunal remitente señala en su resolución de remisión que el Ministerio no ha aclarado en qué consiste la «estancia ilegal» del Sr. Jipa que motivó su repatriación.

15. El tribunal remitente considera, entre otras apreciaciones, que las disposiciones del Derecho nacional, en particular los artículos 38 y 39 de la Ley 248/2005 y el Decreto del Gobierno nº 825/1995, son contrarias al artículo 18 CE y al artículo 27 de la Directiva 2004/38. Mediante resolución de 17 de enero de 2007, el Tribunalul Dâmbovița decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 18 CE […] en el sentido de que la normativa vigente en Rumanía (artículos 38 y 39 de la Ley 248/2005, sobre el régimen de libre circulación de ciudadanos rumanos en el extranjero) obstaculiza la libre circulación de personas?

2) a) Los artículos 38 y 39 de la Ley 248/205 […], que impiden que una persona (que es ciudadano rumano y, actualmente, ciudadano de la Unión) se desplace libremente a otro Estado (en el caso presente, un Estado miembro de la Unión Europea), ¿constituyen un obstáculo a la libre circulación de personas, reconocida por el artículo 18 CE?

b) ¿Puede un Estado miembro de la Unión Europea (Rumanía en el presente caso) establecer una limitación al ejercicio del derecho a la libre circulación de los ciudadanos en el territorio de otro Estado miembro?

3) a) El concepto de "estancia ilegal" al que se refieren las disposiciones nacionales del Decreto del Gobierno [nº 825/2005], por el que se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de Rumanía, por una parte, y los Gobiernos del Reino de Bélgica, del Gran Ducado de Luxemburgo y del Reino de los Países Bajos, por otra, sobre la readmisión de las personas que se encuentren en situación ilegal (norma con arreglo a la cual se decidió readmitir al demandado, que se hallaba en situación de "estancia ilegal"), ¿está comprendido entre las razones de "orden público" o de "seguridad pública" previstas en el artículo 27 de la Directiva 2004/38/CE, de modo que puede imponerse una restricción a la libertad de circulación de dicha persona?

b) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, ¿debe interpretarse el artículo 27 de la Directiva 2004/38/CE […] en el sentido de que los Estados miembros pueden imponer restricciones a la libertad de circulación y de residencia de un ciudadano de la Unión por razones de "orden público" y de "seguridad pública" de modo automático, sin examinar su "conducta personal"?»

16. En su resolución de 17 de enero de 2007 el tribunal remitente también solicitó al Tribunal de Justicia una decisión sobre las cuestiones planteadas mediante el procedimiento acelerado.

17. Mediante auto de 3 de abril de 2007, el Presidente del Tribunal de Justicia denegó la solicitud del tribunal remitente referida al procedimiento acelerado.

18. Los Gobiernos rumano y griego y la Comisión han presentado observaciones escritas. No se solicitó la celebración de vista ni ésta tuvo lugar.

IV. Principales alegaciones de las partes

19. El Gobierno rumano considera que la remisión prejudicial del tribunal nacional es admisible a pesar de que la repatriación del Sr. Jipa tuvo lugar antes de la adhesión de Rumanía a la Unión Europea (UE) el 1 de enero de 2007. Dado que la acción del Ministerio dirigida a limitar la libertad de circulación del Sr. Jipa fue ejercitada el 11 de enero de 2007, y por tanto tras la adhesión de Rumanía a la UE, el Sr. Jipa disfruta del derecho a la libre circulación, que sólo puede ser limitado de conformidad con el Tratado CE y con las medidas adoptadas para su aplicación. El Gobierno rumano sostiene también que el Tribunal de Justicia es competente para conocer del presente asunto puesto que existe el riesgo de que la libertad de circulación del Sr. Jipa sea limitada en virtud del artículo 38, letra a), de la Ley 248/2005. Los Gobiernos rumano y griego observan que el hecho de que el Sr. Jipa no haya ejercitado su derecho a la libre circulación al amparo del Tratado CE es

irrelevante. Rumanía añade que el Tribunal de Justicia declaró en la sentencia Schempp [5] que la situación de un nacional de un Estado miembro que no ha ejercitado su derecho a la libre circulación no puede considerarse, sólo por esta razón, una situación puramente interna.

20. El Gobierno rumano estima que los Acuerdos de readmisión que ha celebrado con otros Estados miembros de la UE y las disposiciones de su Derecho nacional adoptadas conforme a esos Acuerdos deben ser interpretados a la luz del Derecho comunitario relevante. Considera por consiguiente que el artículo 18 CE debe interpretarse en el sentido de que se opone a las disposiciones de los artículos 38 y 39 de la Ley 248/2005, que restringen la libre circulación de las personas.

21. Según Rumanía, el artículo 27 de la Directiva 2004/38 no es aplicable en el presente asunto. Rumanía sostiene que se deduce, entre otros elementos, del sistema general del capítulo VI (artículos 27 a 33) de la Directiva 2004/38, y del hecho de que las limitaciones previstas por el artículo 27 de la Directiva 2004/38 son excepciones al principio de libertad de circulación y por tanto deben interpretarse estrictamente, que sólo el Estado miembro de acogida, y no el Estado miembro de origen, puede restringir la libertad de circulación de los ciudadanos en virtud del artículo 27 de la Directiva 2004/38, por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. El Estado miembro de acogida es el mejor situado para valorar si un ciudadano de otro Estado miembro amenaza su orden público o su seguridad pública.

22. En lo relativo a la posibilidad de que el Estado miembro de origen limite la libertad de circulación de uno de sus propios nacionales por razón de una amenaza a su propio orden público, el Gobierno rumano sostiene que, conforme a la Constitución Rumana y al Código Penal, tal limitación sólo está permitida en supuestos relacionados con delitos por los que pueda imponerse una pena privativa de libertad a perpetuidad o de duración determinada, con objeto de asegurar que el proceso penal siga su debido curso o de evitar la fuga del acusado. Sin embargo, esas situaciones son puramente internas y no se rigen por el Derecho comunitario.

23. No obstante, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia considerase que el artículo 27 de la Directiva 2004/38 es aplicable en el presente asunto, Rumanía afirma que, conforme a la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [6] la «estancia ilegal» del Sr. Jipa no constituye una amenaza para el orden público o la seguridad pública con arreglo al Derecho comunitario. Además, según el artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38 y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [7] las limitaciones de la libertad de circulación sólo pueden imponerse previo examen de la conducta personal del interesado y nunca pueden imponerse automáticamente.

5 — Sentencia de 12 de julio de 2005 (C-403/03, Rec. p. I-6421), apartado 22.

6 — Sentencias de 17 de febrero de 2005, Oulane (C-215/03, Rec. p. I-1215), apartado 44; de 25 de julio de 2002, MRAX (C-459/99, Rec. p. I-6591), apartados 78 y 90; de 8 de abril de 1976, Royer (48/75, Rec. p. 497), apartado 51; de 3 de julio de 1980, Pieck (157/79, Rec. p. 2171), apartados 18 y 19; y de 12 de diciembre de 1989, Messner (C-265/88, Rec. p. 4209), apartado 14.

7 — Sentencias de 18 de mayo de 1982, Adoui y Cornuaille (115/81 y 116/81, Rec. p. 1665), apartados 8 y 11, y de 27 de octubre de 1977, Bouchereau (30/77, Rec. p. 1999), apartado 35.

24. La República Helénica sostiene que los artículos 38 y 39 de la Ley 248/2005 constituyen un obstáculo a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión con arreglo al artículo 18 CE y a la Directiva 2004/38. El Gobierno griego considera que no se ha demostrado que la conducta personal del Sr. Jipa justifique la imposición de restricciones a su libertad de circulación. Dicho Gobierno observa que las medidas previstas por la legislación rumana son medidas generales que se imponen en cualquier caso en el que tenga lugar una repatriación en virtud de un Acuerdo bilateral de readmisión. La República Helénica también estima que la legislación rumana es contraria al artículo 2 del Protocolo IV al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) (en lo sucesivo, «Protocolo IV»), que dispone que no pueden establecerse restricciones al ejercicio del derecho de salida de un país, incluso el del propio interesado, excepto por razones específicas de seguridad nacional u orden público, entre otras.

25. La Comisión considera que desde la adhesión de Rumanía a la UE el 1 de enero de 2007 el Sr. Jipa es ciudadano de la Unión y desde esa fecha, en virtud del artículo 18 CE, tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado CE y en la Directiva 2004/38. El derecho de un ciudadano de la Unión a salir del territorio de un Estado miembro y trasladarse a otro Estado miembro está reconocido con más precisión por el artículo 4 de la Directiva 2004/38.

26. La Comisión sostiene que, no obstante el tenor del título del capítulo VI de la Directiva 2004/38, el cual se refiere a limitaciones del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, este capítulo también comprende, al menos en determinadas circunstancias, las limitaciones impuestas por un Estado miembro al derecho de sus propios ciudadanos a salir de su territorio nacional y trasladarse a otro Estado miembro. La Comisión sostiene que el artículo 27 de la Directiva 2004/38 se aplica en circunstancias como las que concurren en el litigio ante el tribunal remitente, en el que las autoridades nacionales pretenden limitar la libertad de circulación de uno de sus nacionales con objeto de impedir a dicha persona que durante determinado período de tiempo vuelva al Estado miembro del que fue repatriado debido a su estancia irregular. Además, de conformidad con los artículos 27 a 31 de la Directiva 2004/38 y con el sistema general de ésta, una medida restrictiva del derecho de un ciudadano a la libre circulación sólo puede ser adoptada por el Estado miembro cuyo orden público o seguridad pública sea directamente amenazada. La Comisión estima por tanto que, conforme al artículo 18 CE y a las disposiciones del capítulo VI de la Directiva 2004/38, una decisión de limitación de la libertad de circulación de un ciudadano de la Unión no puede ser adoptada por un Estado miembro en virtud de una mera solicitud de otro Estado miembro del que dicho ciudadano fue expulsado, excepto si el Estado miembro que adopte tal decisión apreciara que la conducta de la persona afectada constituye una amenaza para el orden público o la seguridad pública según se definen en el artículo 27 de dicha Directiva.

27. La Comisión también opina que la referencia a la «estancia ilegal» del Sr. Jipa en la resolución de remisión del tribunal nacional es sumamente vaga. No puede por tanto determinarse si su «estancia ilegal» entra en los conceptos de orden público, seguridad pública o salud pública que enuncia la Directiva 2004/38. La Comisión considera así pues

que un Estado miembro no puede limitar la libertad de circulación de un ciudadano de la Unión en virtud del artículo 27 de la Directiva 2004/38, cuando basa tal limitación exclusivamente en una declaración de otro Estado miembro de que la persona afectada estaba en una situación ilegal cuando residía en el territorio del último Estado.

resulta que conforme a la legislación nacional controvertida pueden imponerse limitaciones a la libertad de circulación en el extranjero de un ciudadano rumano cuando éste haya sido repatriado a Rumanía en virtud de un Acuerdo de readmisión o cuando su presencia en el territorio de un Estado distinto de Rumanía pueda causar graves perjuicios a los intereses de Rumanía o a las relaciones bilaterales entre Rumanía y dicho Estado.

V. Apreciación

A. *El artículo 18 CE, apartado 1, y el artículo 4 de la Directiva 2004/38*

28. Mediante su primera cuestión y la primera parte de su segunda cuestión, el tribunal nacional solicita en esencia que se esclarezca si el artículo 18 CE se opone a medidas como los artículos 38 y 39 de la Ley 248/2005, que prevén la imposición de limitaciones en determinadas circunstancias al ejercicio del derecho a la libre circulación en el extranjero de ciudadanos rumanos durante un período de hasta tres años.

29. Según la resolución de remisión, el Ministerio solicitó una decisión del tribunal remitente que limitara el desplazamiento del Sr. Jipa a Bélgica, el Estado miembro del que fue repatriado el 27 de noviembre de 2006, durante un período de hasta tres años. Además, de la resolución de remisión

30. Conforme al artículo 17 CE, apartado 1, toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro es ciudadano de la Unión. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros. [8] A partir de la adhesión de Rumanía a la Unión Europea el 1 de enero de 2007, el Sr. Jipa disfruta del estatuto de ciudadano de la Unión conforme al artículo 17 CE, apartado 1, y, por consiguiente, desde esa fecha puede invocar, incluso frente a su Estado miembro de origen, los derechos correspondientes a tal condición. [9]

31. En la sentencia Baumbast y R el Tribunal de Justicia declaró que el demandante en ese asunto, por su propia condición de nacional de un Estado miembro, y, por tanto, de ciudadano de la Unión, tenía derecho a invocar directamente el artículo 18 CE, apartado 1. [10]

8 — Véanse, en particular, las sentencias de 17 de septiembre de 2002, Baumbast y R (C-413/99, Rec. p. I-7091), apartado 82, y de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec. p. I-6193), apartado 31.

9 — Sentencias de 23 de octubre de 2007, Morgan y Bucher (C-11/06 y C-12/06, Rec. p. I-9161), apartado 22, y de 26 de octubre de 2006, Tas-Hagen y Tas (C-192/05, Rec. p. I-10451), apartados 19, 30 y 31.

10 — Citada en la nota 8, apartado 84.

A mi juicio, el derecho a circular libremente en el territorio de los Estados miembros, en virtud del artículo 18 CE, apartado 1, se atribuye directamente a todo ciudadano de la Unión por los términos claros y precisos de esa disposición del Tratado CE, con sujeción no obstante a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado CE y en las disposiciones adoptadas para su aplicación. Así pues, los ciudadanos de la Unión tienen el derecho, que les confiere directamente el artículo 18 CE, apartado 1, a salir del territorio de un Estado miembro, incluido su Estado miembro de origen, para entrar en el territorio de otro Estado miembro.

32. Además, aun cuando la ciudadanía de la Unión, prevista en el artículo 17 CE, no tiene por objeto extender el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Tratado a situaciones internas que no tienen ningún vínculo con el Derecho comunitario, [11] debe observarse, como alegaron los Gobiernos rumano y griego, que el hecho de que el Sr. Jipa no haya ejercitado su derecho a la libre circulación no puede considerarse, sólo por esta razón, una situación puramente interna. [12]

33. De la resolución de remisión se desprende que el litigio ante el tribunal nacional se inició a raíz de la repatriación del Sr. Jipa de Bélgica a Rumanía, con arreglo al Acuerdo de readmisión, debido a su «estancia ilegal» en Bélgica. El propio tribunal remitente señaló en su resolución de remisión que el Ministerio no había aclarado en qué consistía la «estancia ilegal» del Sr. Jipa. No obstante, hay que observar que el Gobierno rumano indicó que las circunstancias concurrentes en la «estancia ilegal» del Sr. Jipa en Bélgica no constituyen hechos relevantes según el Derecho penal.

34. Dado que, en primer lugar, el Sr. Jipa disfruta desde el 1 de enero de 2007 del estatuto fundamental de ciudadano de la Unión, que, en segundo lugar, el Ministerio solicita al tribunal remitente en un proceso civil una resolución que limite el derecho del Sr. Jipa a trasladarse a otro Estado miembro y en tercer lugar que, aparte de la limitada información proporcionada por el tribunal remitente en relación con la repatriación desde Bélgica del Sr. Jipa, basada en el Acuerdo de readmisión y en su «estancia ilegal» en Bélgica, considero que no existen motivos por los que el Tribunal de Justicia pueda apreciar que las limitaciones para trasladarse a Bélgica, que podría imponer el tribunal remitente al Sr. Jipa de conformidad con los artículos 38 y 39 de la Ley, se relacionan con una situación puramente interna, opino en consecuencia que el presente asunto tiene una vinculación directa con el Derecho comunitario.

35. A mi juicio, las limitaciones que el tribunal remitente pueda imponer a la salida del Sr. Jipa de su Estado miembro de origen para entrar en el territorio de otro Estado miembro constituirían un obstáculo al derecho de libre circulación reconocido por el artículo 18 CE, apartado 1. El derecho a la libre circulación en el territorio de los Estados miembros, garantizado por el artículo 18 CE, apartado 1, quedaría privado

11 — Sentencia de 5 de junio de 1997, Uecker y Jacquet (C-64/96 y C-65/96, Rec. p. I-3171), apartado 23.

12 — Véase al respecto la sentencia de 19 de octubre de 2004, Zhu y Chen (C-200/02, Rec. p. I-9925), apartado 19.

de contenido si el Estado miembro de origen pudiera, sin justificación válida, prohibir que sus propios nacionales salieran de su territorio para entrar en el de otro Estado miembro. [13]

36. Las reglas nacionales controvertidas en el presente asunto deben apreciarse, a mi juicio, a la luz del artículo 4 de la Directiva 2004/38, [14] que regula el derecho de los ciudadanos de la Unión a salir del territorio de un Estado miembro para trasladarse a otro Estado miembro.

37. Conforme al artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/38, 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. A mi juicio, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/38 tiene un alcance muy amplio, ya que confiere a los ciudadanos de la Unión en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos el derecho a salir del territorio de todos los Estados miembros, incluido su Estado miembro de origen, [15] para desplazarse a otro Estado miembro. Además, con arreglo al artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2004/38, no se podrá imponer ningún visado de salida ni obligación equivalente a los ciudadanos de la Unión, y según el artículo 4, apartado 3, los Estados miembros deben expedir y renovar a sus propios ciudadanos un documento de identidad o un pasaporte en el que conste su nacionalidad.

38. Considero por tanto que, a falta de justificación válida, el artículo 18 CE, apartado 1, y el artículo 4 de la Directiva 2004/38 se oponen a una legislación nacional como la controvertida en el presente procedimiento,

13 — Véase, por analogía, la sentencia de 29 de abril de 2004, Pusa (C-224/02, Rec. p. I-5763), apartado 20. Véanse también en el contexto de la libertad de establecimiento las sentencias de 11 de diciembre de 2007, International Transport Workers' Federation y Finnish Seamen's Union (C-438/05, Rec. p. I-10779), apartado 69, y de 27 de septiembre de 1988, Daily Mail and General Trust (81/87, Rec. p. 5483), apartado 16. Véase también en el contexto de la libre circulación de personas y de la libertad de establecimiento la sentencia de 7 de julio de 1992, Singh (C-370/90, Rec. p. I-4265), apartado 23. En la sentencia de 15 de diciembre de 1995, Bosman (C-415/93, Rec. p. I-4921), el Tribunal de Justicia declaró que «los derechos garantizados por el artículo [43] y siguientes del Tratado quedarían vacíos de contenido si el Estado de origen pudiera prohibir que las empresas dejen el país con miras a establecerse en otro Estado miembro. Las mismas consideraciones se imponen, en relación con el artículo [39] del Tratado, a propósito de las normas que obstaculicen la libre circulación de los nacionales de un Estado miembro que deseen ejercer una actividad por cuenta ajena en otro Estado miembro» (véase el apartado 97).

14 — Desde su adhesión a la UE el 1 de enero de 2007 Rumanía está obligada por las disposiciones del Tratado CE sobre los derechos de los ciudadanos de la UE y por las disposiciones legislativas y la jurisprudencia en esa materia, con sujeción a las medidas transitorias sobre ésta. Del artículo 20 y del anexo VII del Protocolo relativo a las condiciones y al procedimiento de admisión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la Unión Europea (DO 2005, L 157 p. 29) resulta que Rumanía está obligada desde la fecha de su adhesión a la UE por las disposiciones de la Directiva 2004/38, excepto en cuanto éstas se refieren, entre otros aspectos, al acceso de nacionales rumanos a los mercados de trabajo de los Estados miembros. En ese ámbito se han establecido varias medidas transitorias respecto a Rumanía en relación con la aplicación de los artículos 1 a 6 del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 7). Dado que los derechos del Sr. Jipa como trabajador no son objeto del litigio ante el tribunal remitente, las medidas transitorias antes mencionadas relativas al Reglamento nº 1612/68 no son relevantes en el contexto del presente asunto. El artículo 4 de la Directiva 2004/38, que se refiere a los derechos de los ciudadanos de la Unión en general, antes que a los derechos de los ciudadanos de la Unión como trabajadores, no queda afectado por las medidas transitorias antes mencionadas y es plenamente aplicable a los nacionales rumanos desde el 1 de enero de 2007.

15 — Véase también el artículo 2, apartado 2, del Protocolo IV, que dispone que «toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluido el suyo propio». El Protocolo IV entró en vigor el 2 de mayo de 1968 y ha sido firmado por todos los Estados miembros, excepto la República Helénica. Debe recordarse, no obstante, que el Gobierno griego, en las observaciones citadas en el punto 24 *supra*, alega específicamente el artículo 2, apartados 2 y 3, del Protocolo IV.

que prevé la imposición de restricciones al derecho de ciudadanos de la Unión a salir de su Estado miembro de origen para trasladarse a otro Estado miembro.

B. *El artículo 27 de la Directiva 2004/38*

39. Mediante la segunda parte de su segunda cuestión y la primera parte de su tercera cuestión, el tribunal nacional pide en esencia que se aclare si la «estancia ilegal» de un nacional rumano en otro Estado miembro de la Unión, que fue repatriado en virtud de un Acuerdo de readmisión, está contemplada por los términos «orden público» o «seguridad pública» enunciados en el artículo 27 de la Directiva 2004/38, de modo que Rumanía pueda imponer una restricción de la libertad de circulación de esa persona en el territorio de otro Estado miembro.

40. Con arreglo al artículo 18 CE, apartado 1, pueden imponerse limitaciones y condiciones al derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, de conformidad con el Tratado CE y con las disposiciones adoptadas para su aplicación. A mi juicio, las disposiciones del capítulo VI de la Directiva 2004/38, que se titula «Limitaciones del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública», regulan las circunstancias en las que los Estados miembros pueden limitar el derecho de ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Aun si el título del capítulo VI de la Directiva 2004/38 no menciona expresamente el derecho de salida, y ciertamente muchas de las disposiciones de ese capítulo regulan cuestiones relativas al derecho de entrada [16] y al derecho de residencia, [17] es evidente, por la redacción del artículo 27, apartado 1, y del 22 considerando del preámbulo de esa Directiva, que el capítulo VI de ésta regula las limitaciones a la «libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión», una libertad que sin duda se refiere tanto al derecho a salir del territorio de un Estado miembro para trasladarse a otro Estado miembro como al derecho a entrar en otro Estado miembro.

41. A mi parecer, el artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38, que reproduce gran parte del contenido del artículo 3 de la Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud, [18] debe ser interpretado, entre otros elementos, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el artículo 3 de la Directiva 64/221. En ese sentido, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente, en relación con los trabajadores, que el principio de la libre circulación de personas debe ser interpretado en sentido amplio y

16 — Véase el artículo 5 de Directiva 2004/38, sobre el derecho de entrada.

17 — Véase el capítulo III de la Directiva 2004/38, sobre el derecho de residencia.

18 — DO 1964, 56, p. 850; EE 05/01, p. 36. La Directiva 64/221 fue derogada por la Directiva 2004/38 con efectos desde el 30 de abril de 2006. Véase el artículo 38, apartado 2, de la Directiva 2004/38.

que las excepciones a dicho principio deben interpretarse de modo restrictivo. Además, el Tribunal de Justicia ha considerado que el estatuto de ciudadano de la Unión exige una interpretación particularmente restrictiva de las excepciones a dicha libertad. [19] No obstante el Tribunal de Justicia ha estimado también que las circunstancias particulares que justifican el tener que acudir al concepto de orden público pueden variar de un país a otro y de una época a otra, por lo que es preciso reconocer a las autoridades nacionales competentes un margen de discrecionalidad dentro de los límites impuestos por el Tratado. [20]

42. Conforme al artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38, «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». [21] Resulta evidente no sólo por los términos del artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38, sino también por la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que las limitaciones impuestas por razones de orden público y para el mantenimiento de la seguridad pública no pueden basarse en justificaciones que no estén relacionadas con el caso individual, o en consideraciones de prevención general. [22] Además, el artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38 establece que las condenas penales anteriores no constituirán por sí solas una razón para adoptar dichas limitaciones. [23] Según jurisprudencia reiterada, la utilización, por parte de una autoridad nacional, del concepto de orden público requiere, en todo caso, aparte de la perturbación social que constituye toda infracción de la ley, que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. [24]

43. A mi juicio, un Estado miembro no puede limitar el derecho reconocido a un ciudadano de la Unión para salir de su Estado miembro de origen y trasladarse a otro Estado miembro por razones de orden público o de seguridad pública, únicamente porque fue repatriado de otro Estado miembro debido a su «estancia ilegal» en este último. Considero que de la sentencia Comisión/España [25] del Tribunal de Justicia se deduce que un Estado miembro, al limitar los derechos conferidos a los ciudadanos de la Unión en virtud del artículo 18 CE, apartado 1, no puede apoyarse en las aserciones generales no individualizadas de otro Estado miembro en relación con la conducta de un ciudadano de la Unión. Al limitar las libertades fundamentales de los ciudadanos de la Unión, un Estado miembro tiene que verificar y confirmar por sí mismo si el ejercicio de esas libertades constituye una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad.

44. En el presente asunto ninguno de los hechos, según los relata el tribunal remitente,

19 — Sentencia de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos y Oliveri (C-482/01 y C-493/01, Rec. p. I-5257), apartados 64 y 65.

20 — Sentencia de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn (41/74, Rec. p. 1337), apartado 18.

21 — Conforme al principio de proporcionalidad, las medidas nacionales adoptadas por razones de orden público o de seguridad pública deben ser apropiadas y necesarias para alcanzar la finalidad perseguida. Véase en ese sentido la sentencia Baumbast y R, citada en la nota 8, apartado 91.

22 — Véanse las sentencias de 26 de febrero de 1975, Bonsignore (67/74, Rec. p. 297), apartado 6, y de 28 de octubre de 1975, Rutili (36/75, Rec. p. 1219), apartado 29.

23 — Véase, en particular, la sentencia de 19 de enero de 1999, Calfa (C-348/96, Rec. p. I-11), apartados 22 a 24.

24 — Véanse las sentencias de 31 de enero de 2006, Comisión/España (C-503/03, Rec. p. I-1097), apartado 46; Orfanopoulos y Oliveri, citada en la nota 19, apartado 66; Bouchereau, citada en la nota 7, apartado 35; y Rutili, citada en la nota 22, apartado 28.

25 — Citada en la nota 24.

apoya una indicación de que la conducta personal, presente o pasada, del Sr. Jipa sea motivo para temer que éste pueda constituir un peligro para los intereses fundamentales de la sociedad, de modo que haga necesario que Rumanía adopte una medida que limite su derecho a la libre circulación al amparo del artículo 18 CE, apartado 1, por razones de orden público o de seguridad pública. En realidad, sin perjuicio de la comprobación por el tribunal remitente, de la resolución de remisión y de las observaciones del Gobierno rumano parece deducirse que el Ministerio, incluso después de la adhesión de Rumanía a la UE, solicita de modo sistemático a los tribunales rumanos, en virtud de las disposiciones nacionales controvertidas, que dicten resoluciones de limitación del derecho de ciudadanos rumanos a salir de ese Estado miembro y trasladarse a otro Estado miembro, si esos ciudadanos han sido repatriados de conformidad con un Acuerdo de readmisión.

45. Considero por tanto que, a falta de una apreciación específica por un Estado miembro relativa a uno de sus propios nacionales, acorde con el principio de proporcionalidad y exclusivamente basada en la conducta personal del interesado, de que el ejercicio por dicha persona de su derecho, derivado del artículo 18 CE, apartado 1, y del artículo 4 de la de la Directiva 2004/38, a salir de su propio Estado miembro para trasladarse a otro Estado miembro puede crear una amenaza real y suficientemente grave para las exigencias de orden público que afectan a un interés fundamental de la sociedad, el Estado miembro de origen no puede imponer, por razones de «orden público» o de «seguridad pública» como las previstas por el artículo 27 de dicha Directiva, restricciones de la libertad de circulación de esa persona.

C. *Conducta personal*

46. Mediante la segunda parte de su tercera cuestión el tribunal nacional desea saber si un Estado miembro puede imponer automáticamente, conforme al artículo 27 de la Directiva 2004/38, limitaciones a la libertad de circulación y de residencia de un ciudadano de la Unión por razones de «orden público» y de «seguridad pública», sin que se examine la «conducta personal» del interesado.

47. A mi juicio, a la luz del razonamiento esbozado en los puntos 40 a 44 *supra,* un Estado miembro no puede imponer automáticamente, conforme al artículo 27 de la Directiva 2004/38, limitaciones a la libertad de circulación y de residencia de un ciudadano de la Unión por razones de orden público y de seguridad pública. Con arreglo al artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38, al imponer tales limitaciones y como un mínimo *sine qua non,* los Estados miembros tienen que examinar la conducta personal del interesado. Además, el artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38 expresa inequívocamente que las medidas adoptadas por razones de orden público o seguridad pública deberán basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado.

48. En consecuencia, estimo que la omisión por un Estado miembro del examen de la conducta personal de un sujeto, al restringir por razones de orden público o seguridad pública su derecho a la libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros, priva de validez a cualquier justificación de la restricción en cuestión.

VI. Conclusión

49. Por consiguiente, opino que el Tribunal de Justicia debe responder a las cuestiones planteadas por el Tribunalul Dâmbovița como sigue:

1) El artículo 18 CE, apartado 1, y el artículo 4 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) nº 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, se oponen, en circunstancias como las del litigio ante el tribunal remitente, a una legislación nacional como la controvertida en el presente procedimiento, que prevé la imposición de restricciones del derecho de ciudadanos de la Unión a salir de su Estado miembro de origen para trasladarse a otro Estado miembro.

2) A falta de una apreciación específica por un Estado miembro relativa a uno de sus propios nacionales, acorde con el principio de proporcionalidad y exclusivamente basada en la conducta personal del sujeto afectado, de que el ejercicio por dicha persona de su derecho, derivado del artículo 18 CE, apartado 1, y del artículo 4 de la de la Directiva 2004/38, a salir de su propio Estado miembro para trasladarse a otro Estado miembro puede crear una amenaza real y suficientemente grave para las exigencias de orden público que afectan a un interés fundamental de la sociedad, el Estado miembro de origen no puede imponer, por razones de «orden público» o de «seguridad pública» como las previstas por el artículo 27 de dicha Directiva, restricciones de la libertad de circulación de esa persona.

3) La omisión por un Estado miembro de examinar la conducta personal de un sujeto, al restringir por razones de orden público o seguridad pública su derecho a la libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros, priva de validez a cualquier justificación de la restricción en cuestión.