SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 17 de noviembre de 2011 *

En el asunto C-434/10,

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 24 de agosto de 2010, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de septiembre de 2010, en el procedimiento entre

Petar Aladzhov

y

Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot (Ponente), Presidente de Sala, y la Sra. A. Percal, el Sr. K. Schiemann, la Sra. C. Toader y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

* Lengua de procedimiento: búlgaro.

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Sr. Aladzhov, por el Sr. M. Hristov, abogado;

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

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de septiembre de 2011;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 27, apartados 1 y 2, 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 (DO L 158, p. 77).

2 Esa petición se ha presentado en el marco de un litigio entre el Sr. Aladzhov, nacional búlgaro, uno de los gerentes de la sociedad Yu.B.N. Kargo, y el Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (Director adjunto de la Dirección de los asuntos de Sofía en el Ministerio del Interior; en lo sucesivo, «Director adjunto»), acerca de la decisión de éste de prohibir al Sr. Aladzhov la salida del territorio nacional hasta el pago del crédito fiscal del Estado búlgaro frente a dicha sociedad o hasta la constitución de una garantía del pago íntegro de ese crédito.

Marco jurídico

El Derecho de la Unión

La Directiva 2004/38

3 En virtud de 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.

4 El artículo 4, apartado 1, de esa Directiva 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 y los miembros de su familia que no sean nacionales de un Estado miembro y que estén en posesión de un pasaporte válido, tendrán derecho a salir del territorio de un Estado miembro para trasladarse a otro Estado miembro.»

5 El artículo 27, apartados 1 y 2, de dicha Directiva 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 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.»

Derecho nacional

La Constitución búlgara

6 Según el artículo 35, apartado 1, de la Constitución búlgara:

«Toda persona tiene derecho a elegir libremente su domicilio, a circular por el territorio del país y a salir de él. Este derecho únicamente podrá limitarse mediante una ley, para la protección de la seguridad nacional, de la salud pública y de los derechos y libertades de los demás ciudadanos».

La Ley sobre los documentos personales búlgaros

7 El artículo 23, apartados 2 y 3, de la Ley (Zakon za balgarskite lichni dokumenti) sobre los documentos personales búlgaros (DV nº 93, de 11 de agosto de 1998), en su versión modificada en 2006 (DV nº 105, en lo sucesivo, «ZBLD»), dispone:

«2. Todo nacional búlgaro tiene el derecho de salir del país con un documento de identidad y de volver a él por las fronteras interiores de la República de Bulgaria con los Estados miembros de la Unión Europea así como en los casos previstos por los tratados internacionales.

3. El derecho reconocido en el apartado 2 no puede limitarse, salvo si la Ley así lo prevé para la protección de la seguridad nacional, del orden público, de la salud pública o de los derechos y libertades de los demás ciudadanos.»

8 El artículo 75 de la ZBLD prevé:

«No se permitirá la salida del país:

[...]

5. a las personas contra las que se haya solicitado aplicar la prohibición prevista en el artículo 182, apartado 2, punto 2, letra a), y en el artículo 221, apartado 6, punto 1, letras a) y b), del Código de procedimiento tributario y de seguridad social».

El Código de procedimiento tributario y de seguridad social

9 El artículo 182 del Código de procedimiento tributario y de seguridad social (Danachno osiguritelen protsesualen kodeks, DV nº 105, de 29 de diciembre de 2005), según su modificación en 2010 (DV nº 15, de 23 de febrero de 2010), dispone:

«1. Si no se pagara la deuda en el plazo legal, la autoridad que haya liquidado la deuda requerirá al deudor el pago de ésta en un plazo de siete días, antes de adoptar medidas de ejecución forzosa. Se aplicarán las disposiciones pertinentes del capítulo 6 para la notificación del requerimiento por la autoridad que haya liquidado la deuda. El requerimiento de pago de los créditos liquidados por la Agencia nacional de ingresos públicos será enviado por el agente público de ejecución.

2. a) Junto con el requerimiento previsto en el apartado 1, o con posterioridad a éste, la autoridad a la que se refiere el apartado 1, cuando el importe de la deuda sea superior a 5.000 BGN, y en defecto de garantía por cantidad igual al principal más los intereses […] podrá solicitar a las autoridades del Ministerio del Interior que no autoricen al deudor o a los miembros de sus órganos de control o de gestión a salir del país, así como que les retiren o no les expidan el pasaporte u otro documento análogo que permita el paso de las fronteras nacionales.

[...]

4. Conforme a la apreciación de la autoridad competente, las medidas previstas en el apartado 2 podrán adoptarse simultánea o separadamente, teniendo en cuenta el importe de la deuda o el comportamiento del deudor, hasta la extinción definitiva de ésa.»

10 El artículo 221, apartado 6, de dicho Código establece:

«En el supuesto de que la autoridad competente no adopte las medidas previstas en el apartado 2, punto 2, o en el apartado 4 del artículo 182, el agente público de ejecución podrá, si el importe de la deuda es superior a 5.000 BGN y en defecto de garantía por cantidad igual o superior al principal más los intereses:

1. solicitar a las autoridades del Ministerio del Interior:

a) que prohíban al deudor o a los miembros de sus órganos de control o de gestión salir del país;

b) que retiren o no expidan el pasaporte u otro documento análogo que permita el paso de las fronteras nacionales».

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

11 El Sr. Aladzhov, nacional búlgaro, es uno de los tres gerentes de la sociedad Yu.B.N. Kargo.

12 Mediante una liquidación tributaria de 10 de octubre de 1995, una providencia de recaudación de 20 de agosto de 1999, un requerimiento de pago de 10 de abril de 2000 y una notificación de 26 de septiembre de 2001, el Estado búlgaro intentó sin lograrlo el cobro de una deuda fiscal por importe total de 44.449 BGN (unos 22.000 euros), correspondiente al impuesto sobre el valor añadido y a derechos de aduana, más los intereses correspondientes.

13 El tribunal remitente puntualiza que ese crédito no ha prescrito y que los embargos de las cuentas bancarias de la sociedad y de los vehículos pertenecientes a ésta, practicados el 19 de junio de 2009, no permitieron el cobro de la cantidad reclamada ya que no había saldo suficiente en esas cuentas ni pudieron localizarse los vehículos.

14 En consecuencia, a solicitud de la Agencia nacional de ingresos públicos, de 30 de julio de 2009, conforme al artículo 221, apartado 6, punto 1, letras a) y b), del Código de procedimiento tributario y de seguridad social, el 25 de noviembre de 2009 el Director adjunto adoptó contra el Sr. Aladzhov, con fundamento en el artículo 75, punto 5, de la ZBLD, una decisión de prohibición de salida del país, hasta el pago del crédito del Estado o hasta la constitución de una garantía de su pago íntegro. El tribunal remitente precisa que el Director adjunto actuaba en virtud de una competencia reglada para adoptar esa medida.

15 El Sr. Aladzhov solicitó al tribunal remitente la anulación de esa decisión y alegó que, al ser también director de ventas de otra sociedad, Bultrako AD, el importador oficial de la marca Honda en Bulgaria, esa prohibición de salida del país obstaculiza gravemente el ejercicio de su actividad profesional, que requiere numerosos desplazamientos al extranjero.

16 El tribunal remitente señala que el Sr. Aladzhov, como ciudadano de la Unión, podía invocar, incluso frente a las autoridades del Estado del que es nacional, los derechos inherentes a ese estatuto, y en particular el derecho a la libre circulación, en virtud de los artículos 20 TFUE y 21 TFUE y del artículo 45, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. Ha observado no obstante que ese derecho no es incondicional y puede ser objeto de las limitaciones o las condiciones previstas por el Tratado FUE y por las disposiciones adoptadas para su aplicación.

17 El tribunal remitente también indica que, si bien el artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38 establece que la libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión puede limitarse por razones de orden público, la Constitución búlgara no prevé esa causa de limitación de la libertad de circulación de los ciudadanos búlgaros. En cambio, la Constitución reconoce un motivo fundado en la protección de los derechos y libertades de los demás ciudadanos, que no prevé la Directiva 2004/38.

18 Ese tribunal señala además que la decisión controvertida no se adoptó con fundamento en la Ley que transpuso al Derecho búlgaro la Directiva 2004/38, sino en virtud de otra legislación.

19 Por otro lado, el tribunal remitente observa que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las medidas restrictivas de la libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión deben estar justificadas por una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad y que deben ser necesarias y

proporcionadas. También ha señalado al respecto que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya ha estimado que el objetivo de cobro efectivo de los créditos fiscales puede ser un motivo legítimo de restricción de la libertad de circulación garantizada por el artículo 2 del Protocolo nº 4 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (véase TEDH, sentencia Riener c. Bulgaria de 23 de mayo de 2006).

20 El tribunal remitente también constata que, aunque la Directiva 2008/55/CE del Consejo, de 26 de mayo de 2008, sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinadas exacciones, derechos, impuestos y otras medidas (DO L 150, p. 28) y el Reglamento (CE) nº 1179/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2008, por el que se establecen disposiciones de aplicación de determinadas normas de la Directiva 2008/55 (DO L 319, p. 21) prevén un mecanismo de asistencia mutua entre los Estados miembros en materia de cobro de los créditos, en los autos no consta que en virtud de ese mecanismo se hubieran puesto en práctica medidas para el cobro del crédito referido.

21 Por último, el tribunal remitente señala que las disposiciones nacionales relativas a la adopción de la medida de prohibición de salida del territorio no exigen el examen por la autoridad administrativa de la incidencia de la medida en la situación profesional del interesado ni en la actividad comercial de la sociedad deudora, y por tanto en su capacidad de pago de la deuda.

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

«1) La prohibición de salir del territorio de un Estado miembro de la Unión Europea, impuesta a un nacional de dicho Estado en su condición de gerente de una sociedad mercantil registrada conforme al Derecho de ese Estado, debido al impago de

una deuda de esa sociedad frente a la Administración Pública, ¿está comprendida en el motivo de protección del "orden público" previsto en el artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38 […], cuando concurren las circunstancias del litigio principal y, simultáneamente, las condiciones siguientes:

— la Constitución de dicho Estado miembro no prevé ninguna limitación de la libertad de circulación de las personas físicas con el fin de proteger el "orden público";

— el motivo basado en el "orden público" como fundamento de la prohibición citada está previsto en una ley nacional que se adoptó para transponer una disposición diferente del Derecho de la Unión Europea;

— el motivo basado en el "orden público", en el sentido de la citada disposición de la Directiva, abarca también el motivo basado en la "protección de los derechos de los demás ciudadanos", dado que se adopta una medida para garantizar los ingresos presupuestarios del Estado miembro mediante el cobro del crédito público?

2) De las limitaciones y condiciones previstas para el ejercicio de la libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión Europea, así como de las medidas adoptadas para su aplicación conforme al Derecho de la Unión, en las circunstancias del litigio principal, ¿se deduce la licitud de una normativa nacional que prevé la adopción por un Estado miembro de la medida administrativa coercitiva de "prohibición de salir del país" contra uno de sus nacionales, en su condición de gerente de una sociedad mercantil registrada conforme al Derecho de ese Estado, debido al impago de una deuda de dicha sociedad frente a la Administración

Pública de ese mismo Estado, calificada por la normativa de éste como de cuantía "considerable", en caso de que para el cobro de dicha deuda sea posible la aplicación del procedimiento de asistencia mutua entre Estados miembros, previsto por la Directiva 2008/55 […] así como por el Reglamento nº 1179/2008 […]?

3) El principio de proporcionalidad, las limitaciones y las condiciones para el ejercicio de la libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión, así como las medidas adoptadas para su aplicación conforme al Derecho de la Unión Europea, y en particular los criterios previstos en el artículo 27, apartados 1 y 2, de la Directiva 2004/38 […], en las circunstancias del litigio principal, ¿han de interpretarse en el sentido de que permiten, en caso de existir una deuda de una sociedad mercantil registrada conforme al Derecho de un Estado miembro frente a la Administración Pública, calificada por el Derecho de ese Estado como "deuda de cuantía considerable", que se prevea la prohibición de salir de dicho Estado miembro, impuesta a una persona física, gerente de la sociedad deudora, cuando simultáneamente concurren las siguientes circunstancias:

a) la existencia de una "deuda de cuantía considerable" frente al Estado se considera como una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecta a un interés superior de la sociedad, contra la que el legislador estimó que debía establecer la medida específica de "prohibición de salir del país";

b) no se prevé la valoración de las circunstancias relativas a la conducta personal del gerente y al menoscabo de sus derechos fundamentales, como su derecho al ejercicio de una actividad profesional, en otra relación laboral que implica viajes al extranjero;

c) no se tienen en cuenta las consecuencias para la actividad mercantil de la sociedad deudora, ni las posibilidades de pagar la deuda frente al Estado, tras imponerse la prohibición;

d) la prohibición se impone a raíz de una solicitud que tiene carácter vinculante si certifica que existe una deuda de "cuantía considerable" a cargo de una sociedad mercantil concreta frente al Estado, que el importe del principal y de los intereses de esa deuda no están garantizados y que la persona contra la que se ha solicitado la imposición de la prohibición tiene la condición de directivo de esa sociedad mercantil;

e) la prohibición se impone hasta el pago o garantía íntegros del crédito del Estado, sin que se haya previsto que el destinatario de esa prohibición pueda solicitar su revisión a las autoridades que la impusieron ni se haya tenido en cuenta el plazo de prescripción previsto para el pago de la deuda?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión

23 Mediante su primera cuestión el tribunal remitente pregunta en esencia si el Derecho de la Unión se opone a una disposición legislativa de un Estado miembro que permite a la autoridad administrativa prohibir a un nacional de ese Estado la salida de éste debido a que no se ha pagado una deuda fiscal de la sociedad de la cual es uno de los gerentes.

24 Para responder útilmente a esa cuestión es preciso señalar que, como nacional búlgaro, el Sr. Aladzhov goza del estatuto de ciudadano de la Unión en virtud del artículo 20 TFUE, apartado 1, y, por lo tanto, puede invocar, también frente a su Estado miembro de origen, los derechos correspondientes a tal estatuto, en particular el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros conferido por el artículo 21 TFUE (véanse en ese sentido en particular las sentencias de 10 de julio de 2008, Jipa, C-33/07, Rec. p. I-5157, apartado 17, y de 5 de mayo de 2011, McCarthy, C-434/09, Rec. p. I-3375, apartado 48).

25 El derecho a la libre circulación comprende tanto el derecho de los ciudadanos de la Unión Europea a entrar en un Estado miembro distinto de aquel del que sean originarios como el derecho a salir de este último. Efectivamente, según ha tenido ya ocasión de señalar el Tribunal de Justicia, las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado quedarían vacías de contenido si el Estado miembro de origen pudiera prohibir a sus propios nacionales, sin una justificación válida, salir de su territorio para entrar en el territorio de otro Estado miembro (véase la sentencia Jipa, antes citada, apartado 18).

26 Por otra parte, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/38 establece expresamente que todo ciudadano de la Unión en posesión de un documento de identidad o de un pasaporte válidos tendrá derecho a salir del territorio de un Estado miembro para trasladarse a otro Estado miembro.

27 De ello se deduce que una situación como la del Sr. Aladzhov, que se propone ir desde el territorio del Estado miembro del que es nacional al territorio de otro Estado miembro, entra en la esfera del derecho de libre circulación y de libre residencia de los ciudadanos de la Unión en los Estados miembros.

28 No obstante, 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 (véase en especial la sentencia Jipa, antes citada, apartado 21 y la jurisprudencia citada).

29 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 o de seguridad pública. Sin embargo, a tenor del mismo artículo, esas razones no podrán invocarse «con fines económicos».

30 En consecuencia, para que el Derecho de la Unión no se oponga a una medida nacional como la que ha impedido al Sr. Aladzhov salir del territorio nacional, de la cual consta que no se ha adoptado por razones de seguridad pública o de salud pública, debe demostrarse que se ha adoptado por razones de orden público, con la condición además de que éstas no se hayan invocado con fines económicos.

31 El tribunal remitente señala acerca de ello que la Ley nacional de transposición de la Directiva 2004/38 no se aplica a los nacionales de la República de Bulgaria.

32 Sin embargo, en cualquier caso esa circunstancia no puede tener el efecto de impedir que el juez nacional garantice la plena eficacia de las normas del Derecho de la Unión aplicables en el litigio principal, como se ha expuesto en el apartado 27 de la presente sentencia, y en particular las del artículo 27 de la Directiva 2004/38. Por tanto, incumbe al juez que conoce del litigio dejar inaplicada, de ser preciso, una disposición de Derecho nacional contraria al Derecho de la Unión, y en particular mediante la anulación de una decisión administrativa individual adoptada con fundamento en dicha disposición (véanse en ese sentido en particular la sentencia de 5 de octubre de 2010, Elchinov, C-173/09, Rec. p. I-8889, apartado 31, y la jurisprudencia citada). Por otro lado, las disposiciones de dicho artículo, que son incondicionales y suficientemente precisas, pueden ser invocadas por un particular frente al Estado miembro del que es nacional (véase por analogía la sentencia de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn, 41/74, Rec. p. 1337, apartados 9 a 15).

33 Además, carece también de incidencia la circunstancia de que, como destaca el tribunal remitente, para justificar la limitación de la libertad de circulación de los

ciudadanos búlgaros la Constitución búlgara no se basa en razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública, sino que sólo reconoce un motivo referido a la protección de los derechos y libertades de los demás ciudadanos, con fundamento en el cual se adoptó la ZBLD. En efecto, sólo es relevante saber si la restricción de la libre circulación de una persona nacional, que se ha impuesto para obtener el cobro de un crédito fiscal, como sucede en el asunto principal, y que según el Derecho nacional está justificada por el objetivo de proteger los derechos de los demás ciudadanos, se sustenta en un motivo que pueda considerarse comprendido en la razón de orden público, en el sentido del Derecho de la Unión.

34 El Tribunal de Justicia ha señalado siempre que, si bien, esencialmente, los Estados miembros gozan de libertad para definir, con arreglo a sus necesidades nacionales, que pueden variar de un Estado miembro a otro y de una época a otra, las exigencias de orden público y de seguridad pública, no obstante, en el contexto de la Unión, en particular como justificación de una excepción al principio fundamental de la libre circulación de las personas, tales exigencias deben interpretarse en sentido estricto, de manera que su alcance no puede ser determinado unilateralmente por cada Estado miembro sin control de las instituciones de la Unión (véase en especial la sentencia Jipa antes citada, apartado 23).

35 El Tribunal de Justicia ha precisado que el concepto de orden público requiere, en todo caso, aparte de la perturbación del orden social que constituye cualquier infracción de la ley, que exista una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad (véase en particular la sentencia Jipa antes citada, apartado 23 y la jurisprudencia citada).

36 El tribunal remitente se refiere acerca de ello a la naturaleza de interés general propia de la función de la Administración pública de garantizar los ingresos presupuestarios, y al objetivo de proteger los derechos de los demás ciudadanos que persigue el cobro de los créditos públicos. Ese tribunal presenta además el impago de la deuda fiscal de la sociedad deudora en el asunto principal como una amenaza a un interés superior de la sociedad.

37 Es cierto que no cabe excluir por principio, como ha reconocido además el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (véase la sentencia Riener c. Bulgaria, antes citada, § 114 a 117), que la falta de pago de deudas fiscales pueda entrar en conflicto con las exigencias del orden público. Sin embargo, sólo podría ser así, atendiendo a las reglas del Derecho de la Unión sobre la libre circulación de los ciudadanos de la Unión, en caso de amenaza real, actual y suficientemente grave que afectara a un interés fundamental de la sociedad, y que guardara relación, por ejemplo, con la importancia de las cantidades afectadas o con las necesidades de la lucha contra la elusión fiscal.

38 Además, como quiera que el cobro de los créditos públicos, en particular el de los impuestos, trata de asegurar la financiación de las actuaciones del Estado miembro interesado, en función de opciones que constituyen la expresión de su política general en materia económica y social (véase en ese sentido la sentencia de 6 de septiembre de 2011, Lady & Kid y otros, C-398/09, Rec. p. I-7375, apartado 24), las medidas adoptadas por las autoridades públicas para garantizar ese cobro tampoco pueden considerarse, por principio, como adoptadas exclusivamente con fines económicos, en el sentido de las disposiciones del artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38.

39 No obstante, los datos expuestos en la resolución de remisión, que se recuerdan en el apartado 36 de la presente sentencia, no permiten por sí solos comprobar si medidas como las controvertidas en el litigio principal se han adoptado con fundamento en las referidas consideraciones, y en particular no permiten concluir que se hayan adoptado únicamente con fines económicos. Incumbe al tribunal nacional realizar las verificaciones necesarias a tal efecto.

40 Por las consideraciones antes expuestas, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el Derecho de la Unión no se opone a una disposición legislativa de un Estado miembro que permite a la autoridad administrativa prohibir a un nacional de ese Estado la salida de éste debido a que no se ha pagado una deuda fiscal de la sociedad de la que es uno de los gerentes, con la doble condición sin embargo de que la medida en cuestión tenga por objeto responder en ciertas circunstancias excepcionales,

que podrían derivar en especial de la naturaleza o de la importancia de esa deuda, a una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, y de que el objetivo así pretendido no obedezca sólo a fines económicos. Corresponde al juez nacional verificar el cumplimiento de esas dos condiciones.

Sobre las cuestiones segunda y tercera

41 Mediante sus cuestiones segunda y tercera que conviene examinar conjuntamente, el tribunal remitente trata de saber con sujeción a qué condiciones una legislación como la controvertida en el litigio principal puede considerarse proporcionada y conforme con la regla de que las limitaciones de la libertad de circulación deben basarse en la conducta personal del interesado, siendo así que existen instrumentos comunitarios de asistencia en materia fiscal, por un lado, y que por otro lado la legislación en cuestión se caracteriza por su rigor y su automaticidad.

42 Hay que recordar al respecto que 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. Además, según resulta de la jurisprudencia citada en el apartado 35 de la presente sentencia, el comportamiento de la persona afectada debe representar una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad. No pueden argumentarse justificaciones que no tengan relación directa con el caso concreto o que se refieran a razones de prevención general.

43 Siendo así, una disposición legislativa o reglamentaria nacional que atribuyera carácter automático a una decisión de prohibición de salida del territorio por el solo hecho de la existencia de una deuda fiscal, sin tener en cuenta el comportamiento personal del individuo afectado, no respondería a las exigencias del Derecho de la Unión (véase

en ese sentido la sentencia de 19 de enero de 1999, Calfa, C-348/96, Rec. p. I-11, apartados 27 y 28).

44 En el asunto principal, atendiendo a la resolución de remisión, parece ser que las disposiciones del Código de procedimiento tributario y de seguridad social y las de la ZBLD, con fundamento en las que se tomó la decisión de la Administración de prohibir al Sr. Aladzhov la salida del territorio búlgaro, no enuncian expresamente la obligación de las autoridades administrativas competentes de tomar en consideración el comportamiento personal del interesado. Es verdad que las disposiciones del Código de procedimiento tributario y de seguridad social no parecen excluir esa consideración, ya que confieren un margen de apreciación a las autoridades que mencionan, al prever que éstas «pueden» solicitar que se imponga dicha prohibición en aplicación de la ZBLD. En ese contexto, aunque no se prive a las referidas autoridades de la posibilidad de tener en cuenta ese comportamiento, debe observarse no obstante que disposiciones legislativas como las controvertidas en el litigio principal no parecen establecer ninguna obligación como la antes señalada, la única conforme a las exigencias del Derecho de la Unión.

45 Además, de los autos presentados al Tribunal de Justicia por el tribunal remitente resulta aparentemente que la medida adoptada contra el demandante se basa tan sólo en la existencia de la deuda fiscal de la sociedad de la que es uno de los gerentes, y ello en virtud únicamente de dicha condición, con exclusión de toda apreciación específica del comportamiento personal del interesado y sin referencia alguna a una amenaza cualquiera que éste pudiera constituir para el orden público.

46 Sin embargo, no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la compatibilidad de las medidas nacionales con el Derecho de la Unión, sino que incumbe al tribunal remitente llevar a cabo las comprobaciones necesarias para la apreciación de esa compatibilidad (sentencia Jipa, antes citada, apartado 28).

47 También le incumbe, para controlar el respeto del principio de proporcionalidad, determinar si la prohibición de salida es apropiada para garantizar la consecución del

objetivo que persigue y no va más allá de lo que sea necesario para alcanzarlo (véase en ese sentido la sentencia Jipa, antes citada, apartado 29). Al ejercer ese control, incluso suponiendo que la imposibilidad de cobro de la deuda en cuestión constituyera una amenaza real, actual y suficientemente grave que afectara a un interés fundamental de la sociedad, corresponderá al tribunal remitente verificar en particular si, al privar al Sr. Aladzhov de la posibilidad de ejercer una parte de su actividad profesional en el extranjero y al privarle así de una parte de sus ingresos, la medida de prohibición controvertida es apropiada para lograr el cobro del impuesto que pretende, por una parte, y, por otra parte, si es necesaria a tal fin. También le incumbirá verificar si no existían otras medidas alternativas a la de prohibición de salida del territorio que habrían sido igualmente eficaces para conseguir ese cobro, sin lesionar la libertad de circulación.

48 En su caso, entre esas medidas alternativas podrían estar las que las autoridades nacionales pueden adoptar en aplicación de la Directiva 2008/55, a la que hace referencia el tribunal remitente. No obstante, en cualquier caso incumbe a éste comprobar si el crédito del Estado miembro interesado entra en el ámbito de aplicación de esa Directiva.

49 Por las anteriores consideraciones procede responder a las cuestiones segunda y tercera que, suponiendo incluso que en el asunto principal la medida de prohibición de salida del territorio que afecta al Sr. Aladzhov hubiera sido adoptada conforme a las condiciones previstas por el artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38, las condiciones enunciadas en el apartado 2 del mismo artículo se oponen a esa medida,

— si ésta se basa únicamente en la existencia de la deuda fiscal de la sociedad de la que ese demandante es uno de los gerentes, y en virtud sólo de esa cualidad, con exclusión de toda apreciación específica del comportamiento personal del interesado y sin referencia alguna a una amenaza cualquiera que éste constituya para el orden público, y

— si la prohibición de salida del territorio no es apropiada para garantizar la consecución del objetivo que persigue y va más allá de lo necesario para lograrlo.

Corresponde al tribunal remitente comprobar si sucede así en el asunto del que conoce.

Costas

50 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 Cuarta) declara:

1) El Derecho de la Unión no se opone a una disposición legislativa de un Estado miembro que permite a la autoridad administrativa prohibir a un nacional de ese Estado la salida de éste debido a que no se ha pagado una deuda fiscal de la sociedad de la que es uno de los gerentes, con la doble condición sin embargo de que la medida en cuestión tenga por objeto responder en ciertas circunstancias excepcionales, que podrían derivar en especial de la naturaleza o de la importancia de esa deuda, a una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, y de que el objetivo así pretendido no obedezca sólo a fines económicos. Corresponde al juez nacional verificar el cumplimiento de esas dos condiciones.

2) Suponiendo incluso que en el asunto principal la medida de prohibición de salida del territorio que afecta al Sr. Aladzhov hubiera sido adoptada conforme a las condiciones previstas por el artículo 27, apartado 1, 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, las condiciones enunciadas en el apartado 2 del mismo artículo se oponen a esa medida,

— **si ésta se basa únicamente en la existencia de la deuda fiscal de la sociedad de la que ese demandante es uno de los gerentes, y en virtud sólo de esa cualidad, con exclusión de toda apreciación específica del comportamiento personal del interesado y sin referencia alguna a una amenaza cualquiera que éste constituya para el orden público, y**

— **si la prohibición de salida del territorio no es apropiada para garantizar la consecución del objetivo que persigue y va más allá de lo necesario para lograrlo.**

Corresponde al tribunal remitente comprobar si sucede así en el asunto del que conoce.

Firmas