SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 10 de julio de 2008 *

En el asunto C-33/07,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Tribunalul Dâmbovița (Rumanía), mediante resolución de 17 de enero de 2007, recibida en el Tribunal de Justicia el 24 de enero de 2007, en el procedimiento entre

Ministerul Administrației și Internelor — Direcția Generală de Pașapoarte București

y

Gheorghe Jipa,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann, Presidente de Sala, y los Sres. A. Tizzano (Ponente), A. Borg Barthet, M. Ilešič y E. Levits, Jueces;

* Lengua de procedimiento: rumano.

Abogado General: Sr. J. Mazák;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Gobierno rumano, por la Sra. E. Ganea, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno griego, por las Sras. E. Skandalou y G. Papagianni, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por las Sras. D. Maidani e I. Trifa, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de febrero de 2008;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 18 CE y 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 (DO L 158, p. 77, y corrección de errores en el DO L 229, p. 35).

2 Dicha petición se formuló en el marco de un litigio relativo a una solicitud presentada 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»), con el objeto de que el Tribunalul Dâmbovița dictara una resolución en la que se prohibiera al Sr. Jipa, nacional rumano, trasladarse a Bélgica durante un período máximo de tres años.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

3 El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/38 establece:

«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.»

4 A tenor del artículo 27, apartados 1 y 2, de la Directiva 2004/38:

«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.»

Normativa nacional

5 El artículo 1 del Acuerdo de 1995 entre los Gobiernos del Reino de Bélgica, del Gran Ducado de Luxemburgo y del Reino de los Países Bajos, por un lado, y el Gobierno de Rumanía, por otro, sobre la readmisión de las personas que se hallen en situación ilegal, aprobado por el Decreto del Gobierno rumano nº 825/1995 *(Monitorul Oficial al României,* nº 241, de 20 de octubre de 1995; en lo sucesivo, «Acuerdo de readmisión»), establece:

«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.»

6 El artículo 3, apartados 1 y 3, de la Ley nº 248, de 20 de julio de 2005, sobre el régimen de libre circulación de los ciudadanos rumanos en el extranjero *(Monitorul Oficial al României* nº 682, de 29 de julio de 2005), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Ley nº 248/2005»), dispone:

«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.»

7 El artículo 38 de la Ley nº 248/2005 está redactado en los siguientes términos:

«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.»

8 El artículo 39 de la Ley nº 248/2005 dispone:

«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.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

9 El Sr. Jipa salió de Rumanía el 10 de septiembre de 2006 para trasladarse al territorio del Reino de Bélgica. El 26 de noviembre de 2006 fue repatriado a Rumanía con arreglo al Acuerdo de readmisión debido a su «situación ilegal» en el citado Estado miembro.

10 El 11 de enero de 2007, el Ministerio formuló una solicitud al Tribunalul Dâmbovița con objeto de que se adoptara una medida por la que se prohibiera al Sr. Jipa trasladarse a Bélgica durante un período que pudiera llegar hasta tres años, conforme a los artículos 38 y 39 de la Ley nº 248/2005.

11 El órgano jurisdiccional remitente pone de manifiesto que la solicitud del Ministerio no especificaba la índole de la «situación ilegal» que había obligado a readmitir al Sr. Jipa.

12 En estas circunstancias, el Tribunalul Dâmbovița decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo [18 CE] […] en el sentido de que se opone a que la normativa vigente en Rumanía [artículos 38 y 39 de la (Ley nº 248/2005)] obstaculice la libre circulación de personas?

2) a) Los artículos 38 y 39 de la [Ley nº 248/205], que impiden que una persona (que es ciudadano rumano y, actualmente, ciudadano de la Unión Europea) 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 en el artículo 18 CE?

b) ¿Puede un Estado miembro de la Unión Europea (Rumanía en el presente caso) limitar la libre circulación de sus nacionales en el territorio de otro Estado miembro?

3) a) La "situación ilegal" a la que se refiere el Decreto del Gobierno [rumano] nº 825/1995, por el que se aprueba el [Acuerdo de readmisión] (norma con arreglo a la cual se decidió la repatriación a Rumanía del demandado, que se hallaba en "situación ilegal"), ¿está comprendida 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] 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 Europea por razones de "orden público" y de "seguridad pública" de modo automático, sin examinar su "conducta personal"?»

13 Al considerar que las citadas cuestiones requerían una respuesta urgente del Tribunal de Justicia, habida cuenta de que el Sr. Jipa debe poder ejercer su derecho a la libre circulación o saber lo más rápidamente posible si sólo tiene una posibilidad limitada de ejercer el referido derecho, el órgano jurisdiccional remitente solicitó al Tribunal de Justicia que se tramitara la remisión prejudicial por la vía del procedimiento acelerado con arreglo al artículo 104 *bis*, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento.

14 El Presidente del Tribunal de Justicia denegó la citada solicitud mediante auto de 3 de abril de 2007, por cuanto no concurrían los requisitos previstos en el citado artículo 104 *bis,* párrafo primero.

Sobre las cuestiones prejudiciales

15 Mediante sus cuestiones, que procede abordar conjuntamente, el órgano jurisdiccional de remisión solicita esencialmente que se dilucide si los artículos 18 CE y 27 de la Directiva 2004/38 se oponen a una normativa nacional por la que se autoriza la restricción del derecho de un nacional de un Estado miembro a trasladarse al territorio de otro Estado miembro, en particular por haber sido repatriado anteriormente del mismo debido a que se encontraba en él en «situación ilegal».

16 En sus observaciones escritas presentadas al Tribunal de Justicia, los Gobiernos rumano y griego, así como la Comisión de las Comunidades Europeas, coinciden en considerar que debe darse una respuesta afirmativa a tales cuestiones.

17 Sobre esta cuestión, procede señalar, en primer lugar, que el Sr. Jipa, por ser nacional rumano, goza de la condición de ciudadano de la Unión, en virtud del artículo 17 CE, apartado 1, y, por lo tanto, puede invocar, también frente a su Estado de origen, los derechos correspondientes a tal condición, en particular el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros conferido por el artículo 18 CE (véanse, en especial, en este sentido, las sentencias de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk, C-184/99, Rec. p. I-6193, apartados 31 a 33; de 26 de octubre de 2006, Tas-Hagen y Tas, C-192/05, Rec. p. 10451, apartado 19, así como de 23 de octubre de 2007, Morgan y Bucher, C-11/06 y C-12/06, Rec. p. I-9161, apartados 22 y 23).

18 A continuación, debe precisarse, como ha señalado el Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones, que 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 CE 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 (véanse, por analogía, en materia de libertad de establecimiento y de libre circulación de los trabajadores, las sentencias de 27 de septiembre de 1988, Daily Mail y General Trust, 81/87, Rec. p. 5483, apartado 16; de 14 de julio de 1994, Peralta, C-379/92, Rec. p. I-3453, apartado 31, y de 15 de diciembre de 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, apartado 97).

19 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.

20 De ello se desprende que una situación como la de la parte demandada en el asunto principal, tal como se describe en los apartados 9 y 10 de la presente sentencia, está comprendida en el ámbito de aplicación del derecho a la libre circulación y a la libre residencia de los ciudadanos de la Unión en los Estados miembros.

21 Para terminar, debe recordarse 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, en este sentido, las sentencias de 11 de abril de 2000, Kaba, C-356/98, Rec. p. I-2623, apartado 30; de 6 de marzo de 2003, Kaba, C-466/00, Rec. p. I-2219, apartado 46, y de 10 de abril de 2008, Comisión/Países Bajos, C-398/06, apartado 27).

22 Por lo que atañe al asunto principal, las citadas limitaciones y condiciones derivan, en particular, del artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38, disposición 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.

23 Sobre esta cuestión, 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 comunitario, 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 Comunidad Europea (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de octubre de 1975, Rutili, 36/75, Rec. p. 1219, apartados 26 y 27; de 27 de octubre de 1977, Bouchereau, 30/77, Rec. p. 1999, apartados 33 y 34; de 14 de marzo de 2000, Église de scientologie, C-54/99, Rec. p. I-1335, apartado 17, y de 14 de octubre de 2004, Omega, C-36/02, Rec. p. I-9609, apartados 30 y 31). De esta forma, la jurisprudencia ha aclarado 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 (véanse, en particular, las sentencias antes citadas Rutili, apartado 28, y Bouchereau, apartado 35, así como la sentencia de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos y Oliveri, C-482/01 y C-493/01, Rec. p. I-5257, apartado 66).

24 Tal enfoque de las excepciones al citado principio fundamental que pueden ser invocadas por un Estado miembro implica, en particular, según se deduce del 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 no podrán acogerse justificaciones que no tengan relación directa con el caso concreto o que se refieran a razones de prevención general.

25 Debe añadirse, como han señalado con razón el Gobierno rumano y la Comisión, así como el Abogado General en el punto 43 de sus conclusiones, que una medida que limite el ejercicio del derecho a la libre circulación habrá de adoptarse a la luz de consideraciones relativas a la protección del orden público o de la seguridad pública del Estado miembro que adopte la citada medida. De esta forma, dicha medida no puede fundarse exclusivamente en los motivos invocados por otro Estado miembro para justificar, como en el asunto principal, una decisión de expulsión de un nacional comunitario del territorio de este último Estado, aunque tal consideración no excluye que puedan tenerse en cuenta dichos motivos en el marco de la apreciación efectuada por las autoridades nacionales competentes para adoptar la medida restrictiva de la libre circulación (véase, por analogía, la sentencia de 31 de enero de 2006, Comisión/España, C-503/03, Rec. p. I-1097, apartado 53).

26 Dicho de otra forma, en una situación como la del asunto principal, el hecho de que un ciudadano de la Unión haya sido objeto de una medida de repatriación a partir del territorio de otro Estado miembro en el que residía ilegalmente sólo podrá ser tenido en cuenta por su Estado miembro de origen para limitar el derecho a la libre circulación del citado ciudadano cuando la conducta personal de este último suponga una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad.

27 Pues bien, la situación que dio lugar al litigio principal no parece responder a las exigencias indicadas en los apartados 22 a 26 de la presente sentencia. En particular, de los autos presentados al Tribunal de Justicia por el órgano jurisdiccional de remisión y de las observaciones escritas del Gobierno rumano parece desprenderse que la solicitud del Ministerio que tenía por objeto limitar el derecho a la libre circulación del Sr. Jipa se fundaba únicamente en la medida de repatriación de la que había sido objeto a partir del territorio del Reino de Bélgica en razón del hecho de hallarse en dicho Estado miembro en «situación ilegal», con exclusión de cualquier apreciación concreta de la conducta personal del interesado y sin referencia alguna a la eventual amenaza que éste pudiera suponer para el orden público o la seguridad pública. Por otra parte, en sus observaciones escritas, el Gobierno rumano aclara que la decisión de las autoridades belgas por la que se había ordenado la repatriación del Sr. Jipa tampoco se había basado en motivos de orden público o de seguridad pública.

28 No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional de remisión llevar a cabo las comprobaciones necesarias sobre este punto basándose en los elementos de hecho y de Derecho que motivaron, en el asunto principal, la solicitud de limitación del derecho de salida del Sr. Jipa formulada por el Ministerio.

29 En el marco de dicha apreciación, el órgano jurisdiccional remitente habrá de determinar asimismo si la referida limitación del derecho de salida es apropiada para garantizar la consecución del objetivo que persigue y no va más allá de lo que sea necesario para alcanzarlo. Efectivamente, del artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38, así como de una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se deduce que una medida restrictiva del derecho a la libre circulación sólo puede justificarse si respeta el principio de proporcionalidad (véanse, en este sentido, en particular, las sentencias de 2 de agosto de 1993, Allué y otros, C-259/91, C-331/91 y C-332/91, Rec. p. I-4309, apartado 15; de 17 de septiembre de 2002, Baumbast y R, C-413/99, Rec. p. I-7091, apartado 91, y de 26 de noviembre de 2002, Oteiza Olazábal, C-100/01, Rec. p. I-10981, apartado 43).

30 Procede, pues, responder a las cuestiones planteadas que los artículos 18 CE y 27 de la Directiva 2004/38 no se oponen a una normativa nacional que permita restringir el derecho de un nacional de un Estado miembro a trasladarse al territorio de otro Estado miembro, en particular por haber sido repatriado anteriormente del mismo debido a que se encontraba en él en «situación ilegal», siempre que, por una parte, la conducta personal de ese nacional constituya una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad y que, por otra parte, la medida restrictiva prevista sea apropiada para garantizar la consecución del objetivo que persigue y no vaya más allá de lo que sea necesario para alcanzarlo. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si sucede así en el asunto del que conoce.

Costas

31 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 Primera) declara:

Los artículos 18 CE y 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, no se oponen a una normativa nacional que permita restringir el derecho de un nacional de un Estado miembro a trasladarse al territorio de otro Estado miembro, en particular por haber sido repatriado anteriormente del mismo debido a que se encontraba en él en «situación ilegal», siempre que, por una parte, la conducta personal de ese nacional constituya una amenaza real, actual y

suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad y que, por otra parte, la medida restrictiva prevista sea apropiada para garantizar la consecución del objetivo que persigue y no vaya más allá de lo que sea necesario para alcanzarlo. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si sucede así en el asunto del que conoce.

Firmas