Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 14 de marzo de 2024*

«Procedimiento prejudicial — Política de inmigración — Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración — Directiva 2003/109/CE — Artículos 12 y 22 — Protección reforzada contra la expulsión — Aplicabilidad — Nacional de un tercer país que reside en un Estado miembro distinto del que le haya concedido el estatuto de residente de larga duración — Decisión de expulsión al Estado miembro que le haya concedido ese estatuto adoptada por ese Estado miembro distinto por razones de orden público y de seguridad pública — Prohibición de entrada temporal en el territorio de dicho Estado miembro distinto impuesta por este — Incumplimiento de la obligación de presentar, en ese mismo Estado miembro distinto, una solicitud de permiso de residencia con arreglo a las disposiciones del capítulo III de la Directiva 2003/109 — Decisión de expulsión de ese nacional de un tercer país a su país de origen adoptada por ese Estado miembro distinto por los mismos motivos»

En el asunto C-752/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia), mediante resolución de 2 de diciembre de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 9 de diciembre de 2022, en el procedimiento entre

EP

y

Maahanmuuttovirasto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. A. Prechal (Ponente), Presidenta de Sala, y los Sres. F. Biltgen, N. Wahl y J. Passer y la Sra. M. L. Arastey Sahún, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Richard de la Tour;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: finés.

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Gobierno finlandés, por las Sras. A. Laine y H. Leppo, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. A. Katsimerou y T. Sevón, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de octubre de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 12, apartados 1 y 3, y 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO 2004, L 16, p. 44), en su versión modificada por la Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011 (DO 2011, L 132, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 2003/109»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre EP, nacional ruso titular del estatuto de residente de larga duración que le fue concedido por la República de Estonia, y el Maahanmuuttovirasto (Oficina de Inmigración, Finlandia; en lo sucesivo, «Oficina») en relación con una decisión de expulsión de Finlandia a Rusia adoptada por la Oficina por razones de orden público y de seguridad pública.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2003/109

3 Los considerandos 4, 6, 16 y 21 de la Directiva 2003/109 exponen:

«(4) La integración de los nacionales de terceros países que estén instalados permanentemente en los Estados miembros es un elemento clave para promover la cohesión económica y social, objetivo fundamental de la Comunidad, tal y como se declara en el Tratado.

[…]

(6) El criterio principal para la adquisición del estatuto de residente de larga duración debe ser la duración de residencia en el territorio de un Estado miembro. Esta residencia debe ser legal e ininterrumpida, testimoniando con ello el enraizamiento de la persona en el país. […]

[…]

(16) Los residentes de larga duración deben gozar de una protección reforzada contra la expulsión. Esta protección se inspira en los criterios fijados por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La protección contra la expulsión implica que los Estados miembros deben establecer la posibilidad de interponer recursos efectivos ante las instancias jurisdiccionales.

[…]

(21) El Estado miembro en el que el residente de larga duración vaya a ejercer su derecho de residencia tendrá la facultad de comprobar que la persona en cuestión reúne las condiciones previstas para residir en su territorio. También estará facultado para comprobar que el interesado no representa una amenaza actual para el orden público, la seguridad pública o la salud pública.»

4 El artículo 1 de esta Directiva, titulado «Objeto», dispone:

«La presente Directiva tiene por objeto establecer:

a) las condiciones de concesión y retirada del estatuto de residente de larga duración, y derechos correspondientes, otorgado por un Estado miembro a los nacionales de terceros países que residen legalmente en su territorio, y

b) las condiciones de residencia en Estados miembros distintos del que les haya concedido el estatuto de larga duración de los nacionales de terceros países que gocen de dicho estatuto.»

5 El artículo 2 de dicha Directiva, cuyo título es «Definiciones», está redactado en los siguientes términos:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[…]

b) residente de larga duración: cualquier nacional de un tercer país que tenga el estatuto de residente de larga duración a que se refieren los artículos 4 a 7;

c) primer Estado miembro: el Estado miembro que concedió por primera vez el estatuto de residente de larga duración a un nacional de un tercer país;

d) segundo Estado miembro: cualquier otro Estado miembro, distinto del que concedió por primera vez el estatuto de residente de larga duración a un nacional de un tercer país, en el que dicho residente de larga duración ejerce su derecho de residencia;

[…]».

6 El artículo 3 de la misma Directiva, rubricado «Ámbito de aplicación», dispone en su apartado 1:

«La presente Directiva será aplicable a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro.»

7 El capítulo II de la Directiva 2003/109, que comprende los artículos 4 a 13 de esta, contiene un conjunto de normas relativas al estatuto de residente de larga duración en un Estado miembro, en particular en materia de concesión y pérdida de dicho estatuto.

8 A tenor del artículo 12 de esta Directiva, cuyo epígrafe es «Protección contra la expulsión»:

«1. Los Estados miembros únicamente podrán tomar una decisión de expulsión contra un residente de larga duración cuando represente una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública.

[…]

3. Antes de adoptar una decisión de expulsión de un residente de larga duración, los Estados miembros deberán tomar en consideración los elementos siguientes:

a) la duración de la residencia en el territorio;

b) la edad de la persona implicada;

c) las consecuencias para él y para los miembros de su familia;

d) los vínculos con el país de residencia o la ausencia de vínculos con el país de origen.

[…]»

9 El capítulo III de dicha Directiva, titulado «Residencia en otros Estados miembros», comprende los artículos 14 a 23 de esta.

10 El artículo 14, apartado 1, de la misma Directiva establece:

«Los residentes de larga duración adquirirán el derecho a residir, por un período superior a tres meses, en el territorio de otros Estados miembros diferentes del que les haya concedido el estatuto de residencia de larga duración, siempre y cuando cumplan las condiciones fijadas en el presente capítulo.»

11 El artículo 15 de la Directiva 2003/109, bajo el epígrafe «Condiciones para la residencia en un segundo Estado miembro», establece en su apartado 1:

«Cuanto antes y a más tardar transcurridos tres meses desde la entrada en el territorio del segundo Estado miembro, el residente de larga duración presentará una solicitud de permiso de residencia ante las autoridades competentes de dicho Estado miembro.

[…]»

12 El artículo 17 de esta Directiva, rubricado «Orden público y seguridad pública», dispone en su apartado 1:

«Los Estados miembros podrán denegar la residencia del residente de larga duración, o de los miembros de su familia, cuando el interesado representare una amenaza para el orden público o la seguridad pública.

Para adoptar la correspondiente resolución, el Estado miembro considerará la gravedad o el tipo de infracción contra el orden público o la seguridad pública cometida por el residente de larga duración o los miembros de su familia, o el peligro que implique la persona en cuestión.»

13 El artículo 22 de dicha Directiva, titulado «Retirada del permiso de residencia y obligación de readmisión», establece:

«1. Hasta que el nacional de un tercer país haya obtenido el estatuto de residente de larga duración, el segundo Estado miembro podrá adoptar la resolución de denegar la renovación o retirar el permiso de residencia y obligar al interesado y a los miembros de su familia, de conformidad con los procedimientos previstos por la legislación nacional, incluidos los procedimientos de devolver a nacionales de terceros países, a abandonar el territorio en los casos siguientes:

a) por las razones de orden público o de seguridad pública a que se refiere el artículo 17;

b) por dejarse de cumplir las condiciones previstas en los artículos 14, 15 y 16;

c) cuando el nacional de un tercer país no resida legalmente en el mencionado Estado miembro.

2. Si el segundo Estado miembro adoptase una de las medidas contempladas en el apartado 1, el primer Estado miembro deberá readmitir inmediatamente sin formalidades al residente de larga duración y a los miembros de su familia. El segundo Estado miembro comunicará su decisión al primer Estado miembro.

3. Hasta que el nacional de un tercer país haya obtenido el estatuto de residente de larga duración, y sin perjuicio de la obligación de readmisión considerada en el apartado 2, el segundo Estado miembro podrá adoptar la decisión de devolver al nacional de un tercer país fuera del territorio de la Unión [Europea], de conformidad con el artículo 12 y con las garantías previstas en dicho artículo, por motivos graves de orden público o de seguridad pública.

En este supuesto, al adoptar dicha decisión, el segundo Estado miembro consultará al primer Estado miembro.

Cuando el segundo Estado miembro adopte la decisión de devolver al nacional de un tercer país en cuestión, tomará todas las medidas adecuadas para ejecutarla. En estos casos, el segundo Estado miembro proporcionará al primer Estado miembro la información apropiada en relación con la ejecución de la decisión de devolver.

[…]

4. En los supuestos considerados en las letras b) y c) del apartado 1, la decisión de devolver no podrá llevar aparejada una prohibición permanente de residencia.

5. La obligación de readmisión a que se refiere el apartado 2 se entenderá sin perjuicio de la posibilidad para el residente de larga duración y los miembros de su familia de desplazarse a un tercer Estado miembro.»

Directiva 2008/115/CE

14 El artículo 2 de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO 2008, L 348, p. 98), titulado «Ámbito de aplicación», establece en su apartado 1:

«La presente Directiva se aplicará a los nacionales de terceros países en situación irregular en el territorio de un Estado miembro.»

15 El artículo 3 de esta Directiva, bajo el título «Definiciones», dispone:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[…]

2) "situación irregular" la presencia en el territorio de un Estado miembro de un nacional de un tercer país que no cumple o ha dejado de cumplir […] otras condiciones de entrada, estancia o residencia en ese Estado miembro;

3) "retorno" el proceso de vuelta de un nacional de un tercer país, bien sea en acatamiento voluntario de una obligación de retorno, bien de modo forzoso a:

– su país de origen, o

– un país de tránsito con arreglo a acuerdos de readmisión comunitarios o bilaterales o de otro tipo, u

– otro tercer país al que el nacional de un tercer país decida volver voluntariamente y en el cual será admitido;

4) "decisión de retorno": una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se declare irregular la situación de un nacional de un tercer país y se imponga o declare una obligación de retorno;

[…]».

16 El artículo 4 de dicha Directiva, bajo el título «Disposiciones más favorables», establece, en su apartado 2:

«La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de cualquier disposición del acervo comunitario en el ámbito de la inmigración y del asilo que pueda ser más favorable para el nacional de un tercer país.»

Derecho finlandés

17 La Ulkomaalaislaki (301/2004) [Ley de Extranjería (301/2004)], de 30 de abril de 2004 (en lo sucesivo, «Ley de Extranjería»), establece en su artículo 11, párrafo primero, que la entrada de un extranjero está sujeta, entre otros, al requisito de que no se le haya impuesto una prohibición de entrada y que este no sea considerado una amenaza para el orden público y la seguridad pública.

18 Con arreglo al artículo 146 a de esta Ley, se entenderá por «retorno», en el sentido de dicha Ley, un procedimiento de expulsión en el curso del cual un nacional de un tercer país al que se haya denegado la entrada o cuya devolución o expulsión se haya ordenado sale voluntariamente o es expulsado a su país de origen; a un país de tránsito con arreglo a un acuerdo de readmisión o de otro tipo entre la Unión o Finlandia y un tercer país, o a otro tercer país al que el nacional de un tercer país decida volver voluntariamente y en el cual será admitido.

19 Según el artículo 148, párrafo primero, de dicha Ley, puede expulsarse a un extranjero, en particular, cuando no cumpla los requisitos de entrada establecidos en el artículo 11, párrafo primero, de dicha Ley o cuando una pena privativa de libertad que se le haya impuesto o cualquier otra razón válida permitan sospechar que cometerá un delito castigado en Finlandia con una pena privativa de libertad o que cometerá delitos de forma reiterada.

20 En virtud del artículo 148, párrafo segundo, de la Ley de Extranjería, también puede expulsarse a un extranjero que haya entrado sin permiso de residencia cuando se requiera un visado o permiso de residencia para residir en Finlandia, pero estos no se hayan solicitado o expedido.

21 El artículo 149, párrafo cuarto, de dicha Ley establece que el extranjero al que se le conceda un permiso de residencia de larga duración — UE en Finlandia solo puede ser expulsado del país si representa una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública.

22 El artículo 149 b de dicha Ley dispone que el nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en el territorio nacional, o cuya solicitud de permiso de residencia haya sido denegada, y que sea titular de un permiso de residencia válido expedido por otro Estado miembro de la Unión o de otra autorización que otorgue un derecho de estancia debe trasladarse inmediatamente al territorio de ese otro Estado miembro. Si el nacional de un tercer país no cumple esta obligación, o si su salida inmediata es necesaria por razones de orden público o de seguridad pública, deberá ordenarse su expulsión.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

23 EP, nacional ruso, es titular de un permiso de residencia de larga duración — UE expedido por la República de Estonia para el período comprendido entre el 12 de julio de 2019 y el 12 de julio de 2024 que acredita que goza del estatuto de residente de larga duración en dicho Estado miembro. Además, es titular de un pasaporte ruso válido hasta el 26 de diciembre de 2024.

24 El 9 de febrero de 2017, EP fue expulsado por primera vez de Finlandia a Estonia. En la decisión de expulsión se le impuso una prohibición de entrada en Finlandia por un período de dos años.

25 El 16 de marzo de 2017 y, posteriormente, el 26 de noviembre de 2018, fue nuevamente expulsado de Finlandia a Estonia. En esta última fecha, la Oficina le impuso una prohibición de entrada en Finlandia por un nuevo período de dos años.

26 En ejecución de una decisión de la Oficina de 8 de julio de 2019 que llevaba aparejada una prohibición de entrada en Finlandia por un período de cuatro años, fue expulsado por cuarta vez de Finlandia a Estonia.

27 En Finlandia, EP ha sido condenado a penas de multa por dos infracciones de la Ley de Extranjería, a una pena privativa de libertad de ochenta días, con suspensión provisional de su ejecución, por conducir un vehículo en estado de embriaguez y sin permiso de conducción, así como a una multa por incumplimiento de una prohibición de entrada en el país. También es sospechoso de otras infracciones.

28 El 18 de noviembre de 2019, en una audiencia, EP declaró ante la Oficina que se oponía a su expulsión a la Federación de Rusia, país con el que no tenía más vínculos que el de la nacionalidad, pero que no se oponía a su expulsión a su país de residencia, Estonia, en el que había residido casi toda su vida. Declaró que vivía temporalmente en Finlandia y trabajaba en dos empresas de ese país. Según sus declaraciones, no tenía ningún otro vínculo con Finlandia. Manifestó que su hijo menor de edad vivía con su anterior cónyuge en Estonia.

29 Mediante decisión de 19 de noviembre de 2019, la Oficina decidió expulsar a EP a su país de origen, la Federación de Rusia, debido, en particular, a que suponía una amenaza para el orden público y la seguridad pública en Finlandia (en lo sucesivo, «decisión controvertida en el litigio principal»). Mediante esta decisión, también se le impuso una prohibición de entrada en el espacio Schengen por un período de cuatro años. Según la motivación de dicha decisión, EP no había presentado documentos que acreditaran sus supuestos vínculos familiares en Estonia y no era titular de un permiso de residencia que le diera derecho a trabajar en Finlandia.

30 En esa misma fecha, la Oficina consultó a las autoridades estonias si podían estudiar la retirada del permiso de residencia de larga duración — UE que habían expedido a EP.

31 El 9 de diciembre de 2019, al haber indicado la República de Estonia que no tenía intención de retirar dicho permiso de residencia, la Oficina modificó la decisión controvertida en el litigio principal limitando la prohibición de entrada al territorio finlandés.

32 La expulsión de EP a Rusia en aplicación de esta decisión tuvo lugar el 24 de marzo de 2020.

33 Posteriormente, puesto que EP volvió a entrar en territorio finlandés, fue expulsado a Estonia el 8 de agosto de 2020 y el 16 de noviembre de 2020.

34 Tras haber sido desestimado su recurso contra la decisión controvertida en el litigio principal mediante sentencia del Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Helsinki, Finlandia), EP interpuso recurso de casación contra esta sentencia ante el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia), que es el órgano jurisdiccional remitente.

35 Este último órgano jurisdiccional señala que la Oficina alegó en la instancia, en particular, que, en el presente asunto, la Directiva 2003/109, en concreto sus artículos 17 y 22, apartado 3, no era aplicable, puesto que EP no residía legalmente en territorio finlandés, como exige el artículo 3, apartado 1, de esa Directiva. En efecto, EP era objeto de una prohibición de entrada en territorio finlandés y no había solicitado un permiso de residencia en Finlandia tras entrar en este Estado miembro con un permiso de residencia de larga duración — UE expedido por otro Estado miembro.

36 Por lo tanto, a juicio de la Oficina, es aplicable la Directiva 2008/115. Según la Oficina, dado que la salida inmediata de EP era necesaria por razones de orden público y de seguridad pública, se adoptó contra él una decisión de retorno en virtud de esa Directiva. Ahora bien, conforme a esta última, una decisión de retorno solo puede tener por objeto el retorno a un tercer país y no a otro Estado miembro.

37 A la vista de la anterior argumentación de la Oficina, el órgano jurisdiccional remitente considera, en primer lugar, que las disposiciones de la Directiva 2003/109 no permiten determinar de manera inequívoca qué interpretación del artículo 3, apartado 1, de esta Directiva procede en un caso como el del litigio del que conoce.

38 Afirma que, si bien la situación de EP en Estonia es regular, por cuanto se basa en el estatuto de residente de larga duración que le otorgó dicho Estado miembro, su situación en Finlandia no lo es, puesto que EP no solicitó un permiso de residencia con arreglo a las disposiciones del capítulo III de la Directiva 2003/109 y pesaba sobre él una prohibición de entrada en el territorio finlandés.

39 En segundo lugar, este órgano jurisdiccional considera que la Ley de Extranjería no contiene disposiciones que transpongan expresamente el artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109 por lo que se refiere a la expulsión del territorio de la Unión de un nacional de un tercer país al que otro Estado miembro haya expedido un permiso de residencia de larga duración — UE.

40 Así, según el tenor del artículo 149, párrafo cuarto, de la Ley de Extranjería, esta solo se aplica a los extranjeros a los que se haya expedido un permiso de residencia de esa clase en Finlandia.

41 Por consiguiente, para el órgano jurisdiccional remitente, se plantea la cuestión de si los artículos 12, apartados 1 y 3, y 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109 son incondicionales y suficientemente precisos desde el punto de vista de su contenido, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para que un nacional de un tercer país pueda invocarlos contra un Estado miembro.

42 En tales circunstancias, el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Se aplica la Directiva [2003/109], relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, a la expulsión del territorio de la [Unión] de una persona que ha entrado en el territorio de un Estado miembro mientras estaba vigente una prohibición de entrada dictada contra ella —cuya estancia en el Estado miembro era, por tanto, irregular con arreglo al Derecho nacional— y que no ha solicitado un permiso de residencia en dicho Estado miembro si la persona ha obtenido el estatuto de residente de larga duración como nacional de un tercer país en otro Estado miembro?

En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

2) ¿Son los artículos 12, apartados 1 y 3, y 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, incondicionales y suficientemente precisos, desde el punto de vista de su contenido, para que un nacional de un tercer país pueda invocarlos contra un Estado miembro?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

43 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109 debe interpretarse en el sentido de que la protección reforzada contra la expulsión de que gozan los nacionales de terceros países residentes de larga duración en virtud de dicha disposición es aplicable en el marco de la adopción, por el segundo Estado miembro, en el sentido del artículo 2, letra d), de esta Directiva, de una decisión de expulsión del territorio de la Unión, por razones de orden público o de seguridad pública, contra tal nacional de un tercer país, cuando este, por un lado, permanezca en el territorio de dicho Estado miembro infringiendo una prohibición de entrada en ese territorio y, por otro lado, no haya presentado ante las autoridades competentes del referido Estado miembro una solicitud de permiso de residencia con arreglo a las disposiciones del capítulo III de la citada Directiva.

44 Con carácter preliminar, procede recordar, en primer lugar, que el derecho de residencia en el «segundo Estado miembro», en el sentido del artículo 2, letra d), de la Directiva 2003/109, es un derecho derivado del estatuto de residente de larga duración en el «primer Estado miembro», en el sentido del artículo 2, letra c), de la misma Directiva [véase, en este sentido, la sentencia de 29 de junio de 2023, Stadt Frankfurt am Main y Stadt Offenbach am Main (Renovación de un permiso de residencia en el segundo Estado miembro), C-829/21 y C-129/22, EU:C:2023:525, apartado 44].

45 En segundo lugar, es preciso observar que, según el considerando 16 de la Directiva 2003/109, los residentes de larga duración deben gozar de una «protección reforzada contra la expulsión» inspirada en los criterios fijados por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

46 En tercer lugar, es cierto que, como sostuvo, en particular, la Oficina ante el órgano jurisdiccional remitente, dado que, en el presente asunto, EP era objeto de una prohibición de entrada en el territorio finlandés y no había solicitado un permiso de residencia en Finlandia tras entrar en este Estado miembro con un permiso de residencia de larga duración — UE expedido por otro Estado miembro, su residencia en dicho territorio era ilegal con arreglo al Derecho finlandés.

47 Sin embargo, de ello no se desprende que, en el presente asunto, la Directiva 2003/109 sea inaplicable porque el nacional de un tercer país de que se trata no resida legalmente en el territorio de un Estado miembro, como exige el artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva, y no esté comprendido por tanto en su ámbito de aplicación.

48 En efecto, dado que el nacional de un tercer país de que se trata disfruta del estatuto de residente de larga duración en la República de Estonia, tiene derecho a residir en el «territorio de un Estado miembro», en el sentido de ese artículo 3, apartado 1, a saber, el territorio estonio.

49 En cuarto lugar, como también señaló el Abogado General, en esencia, en los puntos 37 a 39 de sus conclusiones, la expulsión del territorio de la Unión de un nacional de un tercer país residente de larga duración como el del litigio principal está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/109 y no en el de la Directiva 2008/115.

50 Efectivamente, dado que las disposiciones de la Directiva 2003/109 que prevén una protección reforzada contra la expulsión de los nacionales de terceros países residentes de larga duración son, sin duda alguna, «más favorables» para esos nacionales de terceros países que las disposiciones en materia de expulsión establecidas por la Directiva 2008/115, son las primeras las que se aplican, en virtud del artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2008/115, a la expulsión del territorio de la Unión de un nacional de un tercer país residente de larga duración como el del litigio principal.

51 Una vez formuladas estas observaciones preliminares, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión requiere tener en cuenta no solo su tenor, sino también el contexto en el que se inscribe, así como los objetivos y la finalidad que persigue el acto del que forma parte [sentencia de 21 de septiembre de 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Tarjeta diplomática), C-568/21, EU:C:2023:683, apartado 32 y jurisprudencia citada].

52 Por lo que respecta, para comenzar, al tenor del artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109, de este se desprende que dicha disposición impone cuatro requisitos al segundo Estado miembro en caso de que pretenda adoptar una decisión de expulsión del territorio de la Unión contra un nacional de un tercer país que goza del estatuto de residente de larga duración en otro Estado miembro.

53 Primero, dicho nacional de un tercer país no debe haber obtenido el estatuto de residente de larga duración en el segundo Estado miembro. En efecto, si dispusiera de tal estatuto en ese Estado miembro, se aplicarían las disposiciones del capítulo II de la Directiva 2003/109, en particular en materia de expulsión. Segundo, dicho Estado miembro está obligado a respetar «el artículo 12 [de esta Directiva] y […] las garantías previstas en dicho artículo». Tercero, tal decisión de expulsión solo puede adoptarse por «motivos graves de orden público o de seguridad pública». Cuarto y último requisito, al adoptar tal decisión de expulsión, el segundo Estado miembro está obligado a consultar al primer Estado miembro y a tomar todas las medidas adecuadas para ejecutarla, así como a proporcionar a este primer Estado miembro la información apropiada en relación con dicha ejecución.

54 Resulta obligado señalar que el tenor del artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109 no puede fundamentar una interpretación de esta disposición según la cual la protección reforzada contra la expulsión que establece no es aplicable cuando un nacional de un tercer país titular del estatuto de residente de larga duración en el primer Estado miembro reside en el territorio del segundo Estado miembro infringiendo una prohibición de entrada y no ha presentado ante las autoridades competentes de este último Estado miembro una solicitud de permiso de residencia con arreglo a las disposiciones del capítulo III de dicha Directiva.

55 A este respecto, es cierto que el título del artículo 22 de la Directiva 2003/109, a saber, «Retirada del permiso de residencia y obligación de readmisión», y la referencia que figura en este artículo 22, apartado 1, a la facultad del segundo Estado miembro de denegar la renovación o retirar el permiso de residencia concedido con arreglo a las disposiciones del capítulo III de esta Directiva podrían dar a entender que dicho artículo 22 solo se refiere a una situación en la que se trata de retirar o de no renovar el permiso de residencia.

56 Pues bien, procede señalar que el tenor del artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109 no se refiere a la obtención de un permiso de residencia en el segundo Estado miembro y es lo suficientemente amplio como para abarcar una situación como la del litigio principal, en la que el

segundo Estado miembro adopta una decisión de expulsión del territorio de la Unión contra un nacional de un tercer país residente de larga duración, cuando este no le ha solicitado un permiso de residencia con arreglo a las disposiciones del capítulo III de esa Directiva y, por tanto, no dispone de tal permiso de residencia.

57 A continuación, por lo que respecta al contexto en el que se enmarca el artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109, es preciso señalar que esta disposición debe entenderse a la vista del régimen de protección reforzada contra la expulsión del que disfrutan, en virtud del citado artículo 22, los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

58 Este régimen de protección reforzada está constituido, en primer lugar, por el artículo 22, apartado 1, de la Directiva 2003/109, que establece normas, en particular, en materia de expulsión del territorio del segundo Estado miembro de un nacional de un tercer país titular del estatuto de residente de larga duración por los motivos que en él se enumeran.

59 Está constituido, en segundo lugar, por el artículo 22, apartado 3, de esa Directiva, que, como se ha señalado en los apartados 52 y 53 de la presente sentencia, impone cuatro requisitos que, si se cumplen, permiten a ese Estado miembro adoptar una decisión de expulsión del territorio de la Unión contra el referido nacional de un tercer país.

60 En tercer lugar, dicho régimen de protección reforzada comprende disposiciones transversales, a saber, por un lado, el artículo 22, apartados 2 y 5, de la citada Directiva, que, en caso de expulsión por el segundo Estado miembro, del residente de larga duración interesado y de los miembros de su familia, obliga al primer Estado miembro a readmitirlos «inmediatamente sin formalidades», permitiendo al mismo tiempo que estos se instalen en un «tercer Estado miembro», y, por otro lado, el artículo 22, apartado 4, de la misma Directiva, que prohíbe que las decisiones de expulsión a que se refiere el artículo 22, apartado 1, letras b) y c), lleven aparejada una «prohibición permanente de residencia».

61 Pues bien, es cierto que, como se ha observado en el apartado 54 de la presente sentencia, el tenor del artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109 no puede fundamentar una interpretación según la cual la protección reforzada contra la expulsión que establece no es aplicable a una situación como la del litigio principal. Sin embargo, no sucede lo mismo con el tenor del artículo 22, apartado 1, letras b) y c), de la citada Directiva, ya que se refiere expresamente a esas dos circunstancias como motivos que justifican la adopción, contra ese nacional de un tercer país, de una decisión de expulsión del territorio de dicho Estado miembro.

62 En efecto, por un lado, el artículo 22, apartado 1, letra b), de la Directiva 2003/109, en la medida en que se refiere, en particular, al incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 15 de esta Directiva, permite la adopción de tal decisión de expulsión cuando no se cumpla la obligación prevista en el artículo 15, apartado 1, a saber, la impuesta al nacional de un tercer país residente de larga duración de presentar una solicitud de permiso de residencia ante las autoridades competentes del segundo Estado miembro cuanto antes y a más tardar transcurridos tres meses desde la entrada en el territorio de dicho Estado miembro.

63 Por otro lado, el artículo 22, apartado 1, letra c), de la Directiva 2003/109, en la medida en que se refiere a la situación en la que un nacional de un tercer país «no resida legalmente» en el segundo Estado miembro como motivo que permite justificar que ese Estado miembro adopte, contra ese nacional de un tercer país, una decisión de expulsión de su territorio, abarca la situación de una residencia en dicho territorio infringiendo una prohibición de entrada en él.

64 Además, la referencia explícita que figura en el artículo 22, apartado 1, de la Directiva 2003/109 a esas dos circunstancias del mismo artículo 22, apartado 1, letras b) y c), como motivos que pueden justificar la adopción, contra un nacional de un tercer país residente de larga duración, de una decisión de expulsión del territorio del segundo Estado miembro, refuerza la conclusión ya extraída del tenor del artículo 22, apartado 3, de esta Directiva según la cual la existencia de esas circunstancias no hace inaplicable esta última disposición.

65 Por lo que respecta, en particular, al motivo consistente en que, infringiendo el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2003/109, un residente de larga duración no presente ante las autoridades competentes del segundo Estado miembro una solicitud de permiso de residencia, es cierto, como ya se ha señalado en el apartado 55 de la presente sentencia, que los términos utilizados en el artículo 22, apartado 1, de esta Directiva, a saber, la referencia que figura en esta disposición a la facultad de ese Estado miembro de denegar la renovación o retirar el permiso de residencia concedido con arreglo a las disposiciones del capítulo III de dicha Directiva, podrían dar a entender que el citado artículo 22, apartado 1, solo se refiere a una situación en la que se trata de retirar o de no renovar tal permiso.

66 Sin embargo, no es menos cierto que dicho artículo 22, apartado 1, se refiere expresamente no solo a las medidas de denegación de renovación o retirada, por el segundo Estado miembro, de un permiso de residencia concedido con arreglo a las disposiciones de ese capítulo III, sino también a otras medidas como, precisamente, la decisión de expulsión del territorio de ese Estado miembro.

67 Los distintos elementos contextuales confirman la conclusión, ya extraída del examen del tenor del artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109, según la cual la aplicabilidad de la protección reforzada contra la expulsión del territorio de la Unión prevista en esa disposición no queda excluida por el hecho de que el interesado resida en el territorio del segundo Estado miembro pese a haber sido objeto de una prohibición de entrada en dicho territorio y a que no haya presentado ante las autoridades competentes de ese Estado miembro una solicitud de permiso de residencia con arreglo a las disposiciones del capítulo III de la citada Directiva en los plazos establecidos.

68 Por último, tal interpretación literal y contextual del artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109 se ve también corroborada por la finalidad de esta disposición.

69 En efecto, esa interpretación, en la medida en que procede de una delimitación de los ámbitos de aplicación respectivos de los apartados 1 y 3 del artículo 22 de la Directiva 2003/109, según se trate de una expulsión del territorio del segundo Estado miembro o de una expulsión del territorio de la Unión y de la protección reforzada contra la expulsión de geometría variable que deriva de ella, permite evitar que exista una laguna en el régimen de «protección reforzada contra la expulsión» cuya realización se persigue con el artículo 22 de esa Directiva, como resulta de su considerando 16, y, por tanto, asegurar la efectividad de ese régimen.

70 Tal interpretación garantiza así que un nacional de un tercer país disfrute de dicho régimen de protección reforzada, aunque resida en el territorio del segundo Estado miembro infringiendo una prohibición de entrada en ese territorio y no haya presentado ante las autoridades competentes de ese Estado miembro una solicitud de permiso de residencia con arreglo a las disposiciones del capítulo III de dicha Directiva.

71 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109 debe interpretarse en el sentido de que la protección reforzada contra la expulsión de que gozan los nacionales de terceros países residentes de larga duración en virtud de dicha disposición es aplicable en el marco de la adopción, por el segundo Estado miembro, en el sentido del artículo 2, letra d), de esta Directiva, de una decisión de expulsión del territorio de la Unión, por razones de orden público o de seguridad pública, contra tal nacional de un tercer país, cuando este, por un lado, permanezca en el territorio de dicho Estado miembro infringiendo una prohibición de entrada en ese territorio y, por otro lado, no haya presentado ante las autoridades competentes del referido Estado miembro una solicitud de permiso de residencia con arreglo a las disposiciones del capítulo III de la citada Directiva.

Segunda cuestión prejudicial

72 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 12, apartado 3, y 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109 deben interpretarse en el sentido de que permiten a un nacional de un tercer país residente de larga duración invocar estas disposiciones contra el segundo Estado miembro, en el sentido del artículo 2, letra d), de dicha Directiva, en caso de que este pretenda adoptar, contra ese nacional de un tercer país, una decisión de expulsión del territorio de la Unión por motivos de orden público o de seguridad pública.

73 A este respecto procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en todos aquellos casos en que las disposiciones de una directiva resulten, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra un Estado miembro, bien cuando este no haya transpuesto la directiva al Derecho nacional dentro de los plazos señalados, bien cuando haya hecho una transposición incorrecta [sentencia de 20 de abril de 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Ayuntamiento de Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, apartado 62 y jurisprudencia citada].

74 El Tribunal de Justicia ha especificado que una disposición del Derecho de la Unión es, por un lado, incondicional cuando establece una obligación que no está sujeta a ningún requisito ni supeditada, en su ejecución o en sus efectos, a que se adopte ningún acto de las instituciones de la Unión o de los Estados miembros, aparte del acto que la transponga al Derecho nacional, y, por otro lado, suficientemente precisa para ser invocada por un justiciable y aplicada por el juez cuando establece una obligación en términos inequívocos [sentencia de 20 de abril de 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Ayuntamiento de Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, apartado 63 y jurisprudencia citada].

75 En el presente asunto, de la resolución de remisión se desprende que los artículos 12, apartado 3, y 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109 no han sido transpuestos expresamente al ordenamiento jurídico finlandés.

76 No obstante, habida cuenta de la jurisprudencia recordada en los apartados 73 y 74 de la presente sentencia, procede declarar que estas disposiciones pueden producir efecto directo en favor de los nacionales de terceros países de que se trate. En efecto, dichas disposiciones presentan un carácter incondicional y suficientemente preciso en la medida en que, sin establecer requisito alguno ni hacer necesaria la adopción de medidas adicionales, obligan, en términos inequívocos, al segundo Estado miembro, cuando adopta, contra un nacional de un tercer país residente de larga duración,

una decisión de expulsión del territorio de la Unión por motivos de orden público o de seguridad pública, a garantizar el respeto de los diferentes requisitos y garantías que establecen esas mismas disposiciones en favor de ese nacional de un tercer país y que obedecen al objetivo de protección reforzada contra la expulsión perseguido por la Directiva 2003/109.

77 Así sucede tanto en relación con el artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109, que, como se ha señalado en los apartados 52 y 53 de la presente sentencia, impone, en esencia, cuatro requisitos específicos al segundo Estado miembro al adoptar una decisión de expulsión del territorio de la Unión de un nacional de un tercer país residente de larga duración, como en relación con el artículo 12, apartado 3, de la misma Directiva, ya que esta última disposición enumera cuatro factores que el artículo 22, apartado 3, califica de «garantías» y que los Estados miembros de que se trate deben tener en cuenta al adoptar tal decisión de expulsión, a saber, la duración de la residencia en su territorio, la edad de la persona implicada, las consecuencias para ella y para los miembros de su familia, así como los vínculos con el país de residencia o la ausencia de vínculos con el país de origen.

78 De aquí se sigue, por lo tanto, que, al venir prescritos estos diferentes requisitos y garantías por disposiciones que deben ser consideradas, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas, de conformidad con el principio consagrado por la jurisprudencia recordada en el apartado 73 de la presente sentencia, los particulares están legitimados para invocarlos contra un Estado miembro.

79 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que los artículos 12, apartado 3, y 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109 deben interpretarse en el sentido de que permiten a un nacional de un tercer país residente de larga duración invocar estas disposiciones contra el segundo Estado miembro, en el sentido del artículo 2, letra d), de dicha Directiva, en caso de que este pretenda adoptar, contra ese nacional de un tercer país, una decisión de expulsión del territorio de la Unión por motivos de orden público o de seguridad pública.

Costas

80 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

1) El artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, en su versión modificada por la Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011,

debe interpretarse en el sentido de que

la protección reforzada contra la expulsión de que gozan los nacionales de terceros países residentes de larga duración en virtud de dicha disposición es aplicable en el marco de la adopción, por el segundo Estado miembro, en el sentido del artículo 2,

letra d), de esta Directiva, de una decisión de expulsión del territorio de la Unión, por razones de orden público o de seguridad pública, contra tal nacional de un tercer país, cuando este, por un lado, permanezca en el territorio de dicho Estado miembro infringiendo una prohibición de entrada en ese territorio y, por otro lado, no haya presentado ante las autoridades competentes del referido Estado miembro una solicitud de permiso de residencia con arreglo a las disposiciones del capítulo III de la citada Directiva.

2) Los artículos 12, apartado 3, y 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109, en su versión modificada por la Directiva 2011/51,

deben interpretarse en el sentido de que

permiten a un nacional de un tercer país residente de larga duración invocar estas disposiciones contra el segundo Estado miembro, en el sentido del artículo 2, letra d), de dicha Directiva, en caso de que este pretenda adoptar, contra ese nacional de un tercer país, una decisión de expulsión del territorio de la Unión por motivos de orden público o de seguridad pública.

Firmas