



Bruselas, 29.3.2019
COM(2019) 161 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre la aplicación de la Directiva 2003/109/CE, relativa al estatuto de los nacionales de
terceros países residentes de larga duración

I. INTRODUCCIÓN

El primer informe de la Comisión («el informe de 2011»)¹ sobre la aplicación de la Directiva 2003/109/CE² («la Directiva») se publicó el 28 de septiembre de 2011, en cumplimiento de la obligación de información prevista en el artículo 24 de la Directiva. Este informe reveló una carencia general de información entre los nacionales de terceros países sobre el estatuto de residente de larga duración (RLD) en la UE y los derechos que lleva aparejados, así como una serie de deficiencias en la transposición de la Directiva al Derecho nacional (por ejemplo, interpretación restrictiva de su ámbito de aplicación, condiciones adicionales de admisión, tasas administrativas elevadas, obstáculos ilegales a la movilidad en el interior de la UE, y rebaja del derecho a la igualdad de trato y a la protección frente a la expulsión).

Este segundo informe ofrece una visión actualizada del modo en que los Estados miembros de la UE³ han transpuesto y aplicado la Directiva, e incluye por primera vez información sobre la aplicación de la Directiva 2011/51/UE⁴, que modificó la Directiva 2003/109/CE mediante la ampliación de su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional. Los Estados miembros tenían de plazo hasta el 20 de mayo de 2013 para transponer la Directiva 2011/51/UE a la legislación nacional. La Comisión inició procedimientos de infracción contra once Estados miembros por no transponer la Directiva a tiempo o por no haber informado correctamente a la Comisión sobre la adopción de legislación nacional. Ocho de estos asuntos se han archivado.

Este informe se ha redactado sobre la base de un estudio realizado por un contratista externo durante el período 2014-2016 y otras fuentes, como denuncias⁵, peticiones, intercambios de información con los Estados miembros y procedimientos de infracción.

Descripción estadística

En el informe de 2011 se puso de manifiesto el bajo impacto que la Directiva había tenido en muchos Estados miembros, lo que se evidenció por los pocos permisos de RLD expedidos y por el hecho de que el 80 % fueran expedidos por solo cuatro Estados miembros⁶. Aunque en 2017 se produjo una implantación general mayor (3 055 411 permisos de RLD de la UE en comparación con los 1 208 557 permisos expedidos en 2008), los mismos cuatro países han expedido un porcentaje aún mayor de los permisos de RLD de la UE (90 %), y solo Italia expidió alrededor del 73 % de ellos⁷. Esta baja implantación puede atribuirse a la falta de información disponible sobre el estatuto de RLD no solo entre los nacionales de terceros países, sino también entre las administraciones nacionales competentes en el ámbito de la inmigración, así como a la «competencia» con regímenes nacionales establecidos desde hace tiempo, permitidos por el artículo 13 de la Directiva (veintiuno de veinticinco Estados miembros han conservado sus regímenes nacionales).

¹ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la Directiva 2003/109/CE, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, COM(2011) 585 final.

² 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 L 16 de 23.1.2004, p. 44.

³ Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido no están vinculados por la Directiva.

⁴ Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011, por la que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional, DO L 132 de 19.5.2011, p. 1.

⁵ La mayor parte de las denuncias recibidas por la Comisión atañen a: solicitudes denegadas por distintos motivos (p. ej., cumplimiento de las condiciones para la concesión del estatuto de RLD, en particular el requisito de contar con recursos fijos y regulares y la relacionada con los períodos de ausencia); gastos administrativos desproporcionados; igualdad de trato; modelo del permiso; reconocimiento de títulos profesionales; y movilidad en el interior de la UE.

⁶ AT, CZ, EE, IT.

⁷ Datos de Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en

II. CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS DE TRANSPOSICIÓN

Ámbito de aplicación - Artículo 3

En el artículo 3 se definen el ámbito de aplicación de la Directiva y una serie de exclusiones (es decir, situaciones en las que la Directiva no se aplica). En el informe de 2011 se señalaba un problema concreto de aplicación en varios Estados miembros, relacionado con la exclusión de los nacionales de terceros países que habían sido admitidos exclusivamente por motivos de carácter temporal [artículo 3, apartado 2, letra e)], y se indicaba que algunos Estados miembros hacían una interpretación muy laxa de la excepción. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha aclarado el significado de esta disposición, señalando que la Directiva excluye de su ámbito de aplicación «las residencias de nacionales de terceros países que, aun siendo legales y de duración en su caso ininterrumpida, no reflejan *a priori* una voluntad de esos nacionales de instalarse de forma duradera en el territorio de los Estados miembros»; y que «el hecho de que un permiso de residencia conlleve una restricción formal no permite por sí solo determinar si es posible que dicho nacional de un tercer país se instale de forma duradera en el Estado miembro, a pesar de esa restricción»⁸. Aunque el TJUE finalmente manifestó que corresponde a los tribunales nacionales evaluar de forma individual la legalidad de dichas exclusiones, la Comisión no ha recibido denuncias sobre el supuesto abuso de esta excepción por parte de los Estados miembros.

La exclusión original de los refugiados del ámbito de aplicación de la Directiva se eliminó en 2011⁹; sin embargo, la Directiva sigue sin aplicarse a los nacionales de terceros países que cuentan con una forma de protección distinta de la prevista en la Directiva relativa a los requisitos de asilo¹⁰ [artículo 3, apartado 2, letra c)]. La cuestión de cómo deberían distinguirse los estatutos nacionales de protección de otros estatutos nacionales de residencia legal no ha sido de momento aclarada por completo por la jurisprudencia del TJUE ni por los tribunales nacionales.

Duración de la residencia - Artículo 4

Se exige a los nacionales de terceros países que hayan residido legal e ininterrumpidamente en el territorio del Estado miembro durante los cinco años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud del estatuto de RLD. En el informe de 2011 se puso de manifiesto que algunos Estados miembros podrían estar aplicando el concepto de residencia «legal» de un modo restrictivo, en particular, excluyendo a los titulares de visados o de permisos de residencia específicos. La Comisión investigó uno de estos casos, a saber, una legislación nacional que exigía a los solicitantes del estatuto de RLD que fueran titulares del permiso nacional de residencia permanente. Tras algunos intercambios de información con la Comisión, el Estado miembro ha modificado su legislación nacional y la ha armonizado con la Directiva.

En relación con los beneficiarios de protección internacional, la Directiva establece que se tenga en cuenta al menos la mitad del período transcurrido entre la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional y la fecha de concesión del permiso de residencia como beneficiario de protección internacional, siempre que dicho período no supere los dieciocho meses (artículo 4, apartado 2). La mayor parte de los Estados miembros tienen en cuenta la

⁸ Sentencia de 18 de octubre de 2012 en el asunto C-502/10 (Singh).

⁹ Por la Directiva 2011/51/UE.

¹⁰ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición).

mitad de dicho período, mientras que otros¹¹ establecen que se tenga en cuenta el período completo.

Hasta el momento la Comisión no ha recibido ninguna denuncia relacionada con la aplicación incorrecta del artículo 4, apartado 1 *bis*, por el que se establece que los Estados miembros no concederán estatutos de RLD en determinados casos de retirada de la protección internacional de conformidad con la Directiva relativa a los requisitos de asilo.

Condiciones para la obtención del estatuto de residente de larga duración - Artículo 5

El artículo 5 establece las condiciones para obtener el estatuto de residente de larga duración, a saber, que el solicitante aporte la prueba de que dispone de recursos fijos y regulares suficientes y de un seguro de enfermedad y (con carácter opcional) que cumple las medidas de integración.

La mayor parte de los Estados miembros han establecido el salario mínimo nacional o los medios de subsistencia mínimos como umbral para evaluar el requisito de recursos fijos y regulares. Algunos Estados miembros también definen la cuantía de los recursos financieros necesarios para los miembros de la familia de los residentes de larga duración. Según aclaró el TJUE con referencia a la Directiva 2003/86/CE¹² sobre el derecho a la reunificación familiar, los Estados miembros no pueden imponer un nivel de renta básica por debajo del cual se denegarán todas las solicitudes, con independencia de un examen efectivo del caso individual. Esta interpretación también se puede aplicar a la Directiva sobre residentes de larga duración.

La Comisión ha comprobado ante varios Estados miembros que se realiza un análisis de proporcionalidad a la hora de evaluar las condiciones relativas a los recursos. En uno de estos casos, tras un procedimiento de infracción, el Estado miembro en cuestión (MT) modificó su legislación mediante la introducción de una cláusula de flexibilidad por la que se exigía a sus autoridades nacionales competentes que consideraran *todas las circunstancias pertinentes* del caso individual antes de tomar la decisión de denegar o aceptar la solicitud.

La mayor parte de los Estados miembros exigen a los solicitantes de la residencia de larga duración que cumplan las medidas de integración¹³, que por lo general exigen el conocimiento de su lengua oficial. Algunos Estados miembros también exigen la asistencia a cursos de educación cívica¹⁴. En el asunto P&S¹⁵, el TJUE consideró la posibilidad de que los Estados miembros establecieran requisitos de integración *después* de la obtención del estatuto de RLD, resolviendo que la Directiva no impide dichos requisitos, siempre y cuando estos no den lugar a la retirada del estatuto.

Orden público y seguridad pública - Artículo 6

Todos los Estados miembros han transpuesto este motivo de denegación opcional, si bien utilizando a menudo una terminología distinta y estableciendo distintos umbrales en relación con condenas penales anteriores. No obstante, no todos los Estados miembros¹⁶ han transpuesto explícitamente los criterios de equilibrio establecidos en el párrafo segundo del artículo 6, apartado 1, que exigen que se tome en consideración la situación personal del solicitante a la hora de tomar la decisión pertinente. Esto podría generar problemas de conformidad en la aplicación concreta de decisiones de denegación por parte de las

¹¹ DE, EE, FI, FR, IT, PT, RO, SK, SE.

¹² Sentencia de 4 de marzo de 2010 en el asunto C-578/08, (*Chakroun*).

¹³ AT, BE, CY, EE, EL, FR, HR, IT, LT, LV, LU, MT, NL, PT, RO.

¹⁴ BE – Flandes, FR, HR, LT, LU, RO.

¹⁵ Sentencia de 4 de junio de 2015 en el asunto C-579/13 (P&S).

¹⁶ ES, FR, HU, PL, RO, SI.

autoridades competentes. Sin embargo, hasta el momento la Comisión no ha recibido denuncias sobre esta cuestión.

Documentos justificativos - Artículo 7, apartado 1

En el informe de 2011 se puso de manifiesto, como cuestión que plantea problemas en algunas legislaciones nacionales, que la falta de documentos justificativos que demuestren un nivel de alojamiento adecuado constituye un motivo para denegar una solicitud. A partir de la información disponible sobre la aplicación de esta disposición en aquellos Estados miembros que han optado por exigir dicha documentación, puede deducirse que en la mayoría de los casos la prueba de que se dispone de alojamiento adecuado se considera un requisito para obtener el estatuto. En ausencia de la aclaración del TJUE sobre este punto, la bibliografía especializada está dividida en cuanto a si esta aplicación es acorde con la Directiva¹⁷.

Tras un procedimiento de infracción contra Malta, cuya legislación exigía que el alojamiento no debía compartirse con otras personas que no fueran miembros de la familia, Malta modificó su legislación para armonizarla con la Directiva.

Plazo para tramitar la solicitud - Artículo 7, apartado 2

Si bien todos los Estados miembros han transpuesto correctamente el plazo de seis meses para la tramitación de las solicitudes previsto en el artículo 7, apartado 2, muchos de ellos en la práctica no cumplen este plazo. En concreto, se han notificado mayores retrasos tras el inicio de la crisis de los refugiados en 2015 en aquellos Estados miembros en los que las autoridades nacionales competentes responsables de la tramitación de las solicitudes de residencia de larga duración son también responsables de la tramitación de las solicitudes de asilo (p. ej., en Suecia).

Según el artículo 7, apartado 2, párrafo cuarto, de la Directiva, las consecuencias de la ausencia de una resolución al expirar el plazo de seis meses deberán ser reguladas por la legislación nacional. Esta disposición ha sido transpuesta correctamente por la mayoría de los Estados miembros: en la mayor parte de los casos a través de una referencia a leyes administrativas generales; en otros casos¹⁸ a través de disposiciones específicas. Sin embargo, tal y como se puso de manifiesto en el informe sobre la aplicación de la Directiva 2011/98/UE¹⁹ sobre el permiso único, en la práctica las medidas aplicadas en algunos Estados miembros no parecen ser suficientes y pueden dar lugar a inseguridad jurídica y a plazos de tramitación excesivamente largos.

Tasas para la tramitación de solicitudes

A diferencia de las directivas más recientes relativas a la migración legal, la Directiva sobre los RLD no contiene disposiciones sobre las tasas de tramitación de las solicitudes. Sin embargo, en el informe de 2011 se pone de manifiesto que unas tasas excesivamente elevadas deberían considerarse contrarias al principio de proporcionalidad y equivalentes a una condición adicional ilegal para la admisión que pone en peligro la eficacia (*effet utile*) de la Directiva.

¹⁷ Véase Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2.ª edición, p. 468.

¹⁸ BE, CY, FR, MT, PT.

¹⁹ Informe sobre la aplicación de la Directiva 2011/98/UE, COM(2019) 160.

El TJUE confirma este punto en dos sentencias²⁰, en las que establece que «la cuantía en la que estas se fijan no debe tener por objeto ni como efecto crear un obstáculo a la obtención del estatuto de residente de larga duración atribuido por esa Directiva, pues en tal caso se vulneraría tanto el objetivo perseguido por ella como su espíritu.²¹». El Tribunal añadió que para evaluar la proporcionalidad de dichas tasas debían tomarse en consideración varios elementos, entre ellos: 1) el peso económico de dichas tasas sobre el solicitante; y 2) los gastos administrativos reales asociados a la tramitación de una solicitud y a la expedición de un permiso, también en comparación con las tasas de expedición de documentos similares para los nacionales y los ciudadanos de la UE.

Sobre esta base, la Comisión inició procedimientos de infracción por la imposición de tasas desproporcionadas (en relación también con otras directivas relativas a la migración legal, en su caso)²² contra una serie de Estados miembros: Países Bajos, Italia, Bulgaria y Grecia; los asuntos se archivaron después de la modificación de la legislación nacional para reducir las tasas a un nivel proporcionado; y Portugal; el asunto sigue abierto.

Permiso de residencia de residente de larga duración UE - Artículo 8

Todos los Estados miembros han transpuesto correctamente las disposiciones del artículo 8 relativas a la forma y la validez del permiso de residencia de residente de larga duración UE. Por lo que se refiere a la validez del permiso, la mayor parte de los Estados miembros²³ optaron por un período de validez de cinco años, otros por un período de validez máximo de diez años y otros por un período ilimitado²⁴.

Si bien el artículo 8 establece que el permiso debe tener una validez mínima de cinco años, el estatuto de residente de larga duración es permanente una vez obtenido, con sujeción a las condiciones de retirada previstas en el artículo 9.

Observaciones que deben anotarse en los permisos de residencia de residentes de larga duración UE para beneficiarios de protección internacional - Artículo 8, apartados 4 a 6, y artículo 19 bis

Cuando se conceda el estatuto de RLD a un beneficiario de protección internacional, se anotará en el permiso una observación que incluya el nombre del Estado miembro que concedió la protección (o al que se transfiere la protección, en casos de movilidad en el interior de la UE). Tras los procedimientos de infracción por falta de comunicación de las medidas de transposición de la Directiva 2011/51/UE, varios Estados miembros modificaron su legislación para garantizar la plena transposición de las disposiciones correspondientes. Hasta el momento, la Comisión no ha recibido ninguna denuncia en relación con la aplicación correcta de estas disposiciones.

Retirada o pérdida del estatuto - Artículo 9

En general, el artículo 9 ha sido transpuesto correctamente por los Estados miembros, con algunos problemas de cumplimiento de importancia menor.

²⁰ Sentencia de 26 de abril de 2012 en el asunto C-508/10 (*Comisión/Países Bajos*); y sentencia de 2 de septiembre de 2015 en el asunto C-309/14 (*CGIL & INCA*).

²¹ C-508/10, apartado 69.

²² En especial, la Directiva 2004/114/CE, relativa a los estudiantes, la Directiva 2005/71/CE, relativa a los investigadores, la Directiva 2009/50/CE, relativa a la tarjeta azul de la UE, la Directiva 2011/98/UE, relativa al permiso único, la Directiva 2014/36/UE, relativa a los trabajadores temporeros, y la Directiva 2014/66/UE sobre personas trasladadas dentro de una misma empresa.

²³ AT, BE, BG, CY, EL, ES, HR, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT, RO.

²⁴ CZ, DE, SI, FI, FR, SK.

En virtud del artículo 9, apartado 2, los Estados miembros podrán disponer que ausencias de más de doce meses consecutivos o que obedezcan a razones específicas o excepcionales no supongan la retirada o pérdida del estatuto de RLD. Algunos Estados miembros²⁵ hicieron uso de esta facultad disponiendo que la ausencia de doce meses consecutivos del territorio de la UE dé lugar, como norma, a la pérdida del estatuto, estableciendo a la vez la posibilidad de permitir un período de ausencia mayor debido a circunstancias excepcionales. No obstante, otros Estados miembros optaron por fijar un período más largo como norma (p. ej., Finlandia fijó un período de dos años que se puede ampliar en caso de que concurran circunstancias específicas y excepcionales, y Francia un período de tres años).

El artículo 9, apartado 3, permite a los Estados miembros retirar el estatuto de RLD cuando el residente de larga duración represente una amenaza para el orden público, sin que dicha amenaza no sea motivo de expulsión con arreglo al artículo 12. Menos de la mitad de los Estados miembros hicieron uso de esta opción²⁶.

El artículo 9, apartado 3 *bis*, concede a los Estados miembros la posibilidad de retirar el estatuto de RLD cuando este se hubiera obtenido sobre la base de la protección internacional, y esta protección hubiera sido revocada en virtud de determinadas disposiciones de la Directiva relativa a los requisitos de asilo (debido a que el beneficiario debiera haber sido excluido de esta, o tergiversara u omitiera hechos que fueran determinantes para la concesión del estatuto). La Comisión no ha recibido ninguna denuncia sobre la aplicación incorrecta de esta disposición por parte de los Estados miembros.

En el artículo 9, apartado 5, se prevé un «procedimiento simplificado» para la recuperación del estatuto de residente de larga duración. Los Estados miembros cuentan con una amplia discrecionalidad para aplicar esta disposición, puesto que los requisitos y el procedimiento deben ser determinados por la legislación nacional. No obstante, estos requisitos son en algunos casos excesivos y no parecen ajustarse al objetivo de simplificar el procedimiento (p. ej., BE exige la residencia durante quince años antes de la partida).

Garantías procesales - Artículo 10

Con respecto a las garantías procesales contempladas en el artículo 10, así como algunos Estados miembros²⁷ prevén mecanismos administrativos para los residentes de larga duración en sus leyes de inmigración, otros²⁸ solo hacen referencia a leyes administrativas generales. La Comisión inició recientemente un procedimiento de infracción contra Rumanía por el supuesto incumplimiento de la obligación de motivar las resoluciones denegatorias basadas en motivos de seguridad pública, que se sustenta en el argumento de que, incluso en los casos en los que la información pertinente está protegida por el secreto de estado, el solicitante tiene derecho a conocer el fondo de dicha información al objeto de ejercer su derecho a interponer recurso contra la resolución.

Igualdad de trato - Artículo 11

Como ya quedó patente en el informe de 2011, algunos Estados miembros no han adoptado medidas de transposición específicas del principio de igualdad de trato en su legislación en materia de inmigración, sino que se atienen a disposiciones generales que regulan el empleo, la educación o la seguridad social, normalmente combinadas con el principio general de no discriminación. La ausencia de medidas de transposición explícitas puede generar dificultades

²⁵ AT, BE, CZ, DE, EE, ES, LU, LV, MT, PT, SI.

²⁶ AT, CY, CZ, EE, EL, FR, IT, LU, NL, RO, SE, SI.

²⁷ CY, EL, IT, MT, RO.

²⁸ AT, BG, CZ, EE, FI, HR, HU, LV, NL, SI, SK.

a la hora de aplicar correctamente el principio de igualdad de trato a escala nacional, como han confirmado las numerosas denuncias recibidas por la Comisión en este ámbito.

En cuanto al acceso al empleo como trabajador tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, la mayor parte de los Estados miembros²⁹ han establecido disposiciones que limitan el acceso a actividades que supongan, siquiera de manera ocasional, una participación en el ejercicio del poder público. La Comisión ha adoptado medidas contra algunos Estados miembros cuando ha considerado que dichas disposiciones trascendían el ámbito de la excepción. Después de algunos intercambios de pareceres entre la Comisión y las autoridades nacionales en 2014, un Estado miembro modificó su legislación, que no concedía a los nacionales de terceros países, incluidos los residentes de larga duración, acceso al sector del transporte público y a los servicios civiles nacionales. En 2018, la Comisión inició un procedimiento de infracción contra Hungría porque una ley nacional prohibía a los residentes de larga duración el acceso a la profesión veterinaria.

En cuanto al acceso a las prestaciones de la seguridad social, la asistencia social y la protección social, el TJUE ha aclarado³⁰ el alcance de la excepción referente a las «prestaciones básicas» prevista en el artículo 11, apartado 4, señalando que esta debe entenderse en el sentido de que permite a los Estados miembros limitar la igualdad de trato, con exclusión de las prestaciones de asistencia social o protección social que permiten que las personas puedan satisfacer necesidades básicas como la alimentación, la vivienda y la salud.

No fue necesario ningún requisito de transposición específico para la disposición introducida por el apartado 4 *bis*, con arreglo al cual las restricciones relativas a la igualdad de trato se entienden sin perjuicio de la Directiva relativa a los requisitos de asilo. La Comisión no ha recibido ninguna denuncia sobre la aplicación incorrecta de esta disposición.

Protección contra la expulsión - Artículo 12

La mayor parte de los Estados miembros han transpuesto correctamente el artículo 12 de la Directiva. Sin embargo, algunos³¹ no han transpuesto explícitamente que la amenaza para el orden público o la seguridad pública debe ser real y suficientemente grave. Asimismo, algunos Estados miembros³² no han transpuesto por completo todos los factores de ponderación previstos en el apartado 3. En un asunto reciente³³, el TJUE dictó que la legislación española no cumple con la Directiva en la medida en que no toma en consideración los factores previstos en el artículo 12, apartado 3, para las decisiones de expulsión después de una condena por una infracción penal castigada con una pena privativa de libertad de más de un año.

Los apartados 3 *bis*, 3 *ter*, 3 *quater* y 6 del artículo 12 prevén normas específicas para las decisiones de expulsión que afecten a los titulares de un permiso de residencia de residente de larga duración en un Estado miembro que hubieran obtenido el estatuto de protección internacional en otro Estado miembro. La Comisión no ha recibido ninguna denuncia sobre la aplicación incorrecta de estas disposiciones.

Disposiciones nacionales más favorables/relación con permisos nacionales de residencia permanente - Artículo 13

En el informe de 2011 se puso de manifiesto un riesgo de competencia entre los permisos nacionales y los de la UE, que no lleva necesariamente a que se apliquen disposiciones más

²⁹ BG, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SK.

³⁰ Sentencia de 24 de abril de 2012, Asunto C-571/10 (*Kamberaj*).

³¹ BG, FR, IT, LT, LV, RO, SI, SK.

³² AT, BG, DE, EE, FR, HR, LT, LV, NL, SE, SI, SK.

³³ Sentencia de 7 de diciembre de 2017, asunto C- 636/16 (*Wilber López Pastuzano*).

favorables a los nacionales de terceros países, dada la dificultad que plantea comparar las ventajas y las desventajas concedidas respectivamente por los dos tipos de permisos. Este problema fue confirmado por los resultados de la consulta *ad hoc* de la Red Europea de Migración (REM) de 2016³⁴, en los que se destacó que en algunos casos los permisos nacionales de residencia de larga duración, si bien se conceden en virtud de condiciones más favorables (p. ej., tras menos de cinco años de residencia o sin requisitos de ingresos), confieren menos derechos de igualdad de trato o menos protección frente a la expulsión.

A ese respecto, el TJUE ha aclarado³⁵ entretanto la interpretación del artículo 13, que, a pesar de su título, no permite a un Estado miembro conceder el estatuto de RLD en condiciones más favorables, sino que permite la coexistencia de dos estatutos nacionales distintos, de residente permanente o de larga duración. Todos los Estados miembros excepto cuatro (Austria, Italia, Luxemburgo y Rumanía) han mantenido regímenes nacionales paralelos.

Condiciones para la residencia y el trabajo en un segundo Estado miembro - Artículos 14, 15, 16 y 18

En el informe de 2011 se puso de manifiesto que la transposición y la aplicación de las disposiciones de la Directiva relativas a la movilidad en el interior de la UE se perfilaban como algunos de los aspectos más problemáticos. También se presentó el bajísimo número de residentes de larga duración que habían ejercido su derecho a residir en otro Estado miembro (menos de cincuenta por Estado miembro). Según los datos (parciales) disponibles de la REM³⁶, parece que los derechos de movilidad en el interior de la UE contemplados en la Directiva siguen siendo infrautilizados. Esto podría deberse en parte a que el derecho no es automático, sino que está sujeto a una serie de condiciones detalladas (véase a continuación). Según confirmaron las numerosas denuncias recibidas por la Comisión, dichas condiciones y su aplicación estricta por la mayor parte de los Estados miembros dificultan mucho en la práctica el ejercicio real de los derechos de movilidad en el interior de la UE.

El artículo 14, apartado 2, establece que los residentes de larga duración en un primer Estado miembro tienen derecho a residir en un segundo Estado miembro por los tres motivos siguientes: el ejercicio de una actividad económica; la realización de estudios o formación profesional; otros fines. Aunque algunos Estados miembros³⁷ no hacen referencia a «otros fines», otros proporcionan una lista exhaustiva de ellos³⁸, lo que puede dar lugar a una aplicación restrictiva de la disposición.

Algunos Estados miembros³⁹ han optado, en virtud del artículo 14, apartado 3, por aplicar criterios relativos a la situación del mercado de trabajo a los residentes de larga duración de otros Estados miembros que solicitan la residencia para ejercer una actividad económica.

El artículo 14, apartado 4, de la Directiva permite a los Estados miembros limitar el número total de personas que pueden optar al derecho de residencia, siempre que esas limitaciones ya estuvieran establecidas en la legislación existente en el momento de la adopción de la Directiva. Solo tres Estados miembros⁴⁰ han aplicado esta opción.

³⁴ Consulta *ad hoc* de la REM n.º 2016.1000 sobre los permisos nacionales de residencia con validez permanente o ilimitada.

³⁵ Sentencia de 17 de julio de 2014, Asunto C-469/13 (*Tahir*).

³⁶ *Intra-EU mobility of third-country nationals, EMN Study 2013* (Movilidad de los nacionales de terceros países en el interior de la UE, estudio REM 2013), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf, páginas 48-49.

³⁷ EE, EL.

³⁸ HR, RO.

³⁹ AT, CY, CZ, DE, FI, FR, IT, MT, NL, PT, RO, SI, SK.

⁴⁰ AT, IT, RO.

El párrafo segundo del artículo 14, apartado 5, permite a los Estados miembros autorizar para residir como temporeros a los residentes de larga duración de otros Estados miembros, categoría que no se contempla en la Directiva 2014/36/UE, relativa a los trabajadores temporeros, que solo se aplica a los nacionales de terceros países que residen fuera de la UE. Cuatro Estados miembros⁴¹ han aplicado esta opción.

Todos los Estados miembros han optado por aplicar la opción contemplada en el artículo 15, apartado 2, letra a), de la Directiva, relativa a la condición de que los solicitantes demuestren que disponen de recursos fijos y regulares suficientes. Algunos Estados miembros⁴² han establecido cantidades fijas (equivalentes a la renta básica nacional), que, para ser compatibles con el principio de proporcionalidad confirmado por el TJUE en el asunto *Chakroun*⁴³, deben aplicarse tomando en consideración las circunstancias concretas de cada caso individual.

El artículo 15, apartado 3, permite a los Estados miembros exigir a aquellos residentes de larga duración que soliciten un permiso de residencia que cumplan las medidas de integración, siempre que dichas medidas de integración no se hubieran aplicado ya al residente de larga duración en el primer Estado miembro. Cinco Estados miembros⁴⁴ han optado por aplicar esta opción.

Según el artículo 16, apartado 1, de la Directiva, los cónyuges y los hijos menores tienen derecho a acompañar al residente de larga duración o a reunirse con él si la familia ya estaba constituida en el primer Estado miembro. Algunos Estados miembros han establecido requisitos adicionales que pueden constituir un obstáculo para el ejercicio de la movilidad. Por ejemplo, Chequia obliga a los miembros de la familia a presentar una solicitud junto con documentos adicionales, a saber, un certificado de antecedentes penales y un informe médico exhaustivo. En Alemania, los miembros de la familia solo pueden reunirse con el residente de larga duración si este dispone de espacio suficiente para vivir; en Estonia, el cónyuge solo tiene derecho a la reunificación si ya residía en el primer Estado miembro.

El artículo 16, apartado 2, de la Directiva contempla la opción de extender el derecho a acompañar al residente de larga duración o a reunirse con él a miembros de la familia distintos de los cónyuges y los hijos menores. Esta opción ha sido transpuesta por algunos Estados miembros⁴⁵.

Según el artículo 19, apartado 2, de la Directiva, el segundo Estado miembro debe expedir al residente de larga duración un permiso de residencia renovable, siempre que se cumplan las condiciones pertinentes, y debe comunicar su decisión al primer Estado miembro. No obstante, algunos Estados miembros⁴⁶ no han transpuesto dicha obligación de comunicación en su legislación.

Igualdad de trato en el segundo Estado miembro - Artículo 21

Conforme al artículo 21 de la Directiva, en cuanto obtuvieren el permiso de residencia en el segundo Estado miembro, los titulares del permiso y los miembros de su familia gozarán en él de igualdad de trato, en los ámbitos y según las condiciones mencionadas en el artículo 11, incluido el acceso al mercado laboral. Los Estados miembros pueden optar por restringir la igualdad de trato a determinadas actividades laborales por cuenta ajena y por cuenta propia, durante un período que no podrá ser superior a doce meses. Después de algunos intercambios

⁴¹ DE, EE, ES, HR.

⁴² BE, CZ, EL, ES, HR, IT, NL, PL, PT.

⁴³ Sentencia de 4 de marzo de 2010 en el asunto C-578/08, (*Chakroun*).

⁴⁴ AT, DE, FR, MT, NL.

⁴⁵ AT, BE, CZ, EE, ES, FI, HR, IT, LT, LU, PT.

⁴⁶ AT, EE, EL, ES, FR, IT, LT, LV, RO.

de pareceres entre la Comisión y las autoridades nacionales, un Estado miembro ha modificado su legislación que exigía a los miembros de la familia de los residentes de larga duración de otros Estados miembros tener un permiso de trabajo válido únicamente para un trabajo o un sector específicos, incluso después de los primeros doce meses de residencia.

Conforme al artículo 21, apartado 2, los Estados miembros pueden limitar el acceso a actividades laborales por cuenta ajena y por cuenta propia a aquellas personas que tengan un permiso de residencia con el propósito de realizar estudios o formación profesional o con otros fines. Algunos Estados miembros⁴⁷ aplican esta opción.

III. CONCLUSIONES

Desde 2011, la situación de la aplicación de la Directiva sobre los residentes de larga duración en la UE ha mejorado gracias, entre otras cosas, a los numerosos procedimientos de infracción iniciados por la Comisión y a las sentencias dictadas por el TJUE. No obstante, algunas cuestiones pendientes siguen obstaculizando el logro completo de los principales objetivos de la Directiva, que son: constituir un instrumento genuino para la integración de los nacionales de terceros países que se han instalado permanentemente en los Estados miembros⁴⁸; y contribuir a la realización efectiva del mercado interior⁴⁹.

Por lo que respecta al primer objetivo, ya se ha indicado anteriormente que la mayor parte de los Estados miembros no han promovido activamente el uso del estatuto de RLD en la UE, y continúan expidiendo casi exclusivamente permisos nacionales de residencia de larga duración, salvo que los nacionales de terceros países soliciten explícitamente el permiso de la UE. En 2017, había en los veinticinco Estados miembros vinculados por la Directiva alrededor de 3,1 millones de nacionales de terceros países con permiso de RLD de la UE, en comparación con los aproximadamente 7,1 millones que tenían permiso nacional de residencia de residente de larga duración⁵⁰. Sin embargo, como subraya la bibliografía especializada, si se determinara que las autoridades nacionales competentes en el ámbito de la inmigración promueven activamente el permiso nacional en lugar del permiso de la UE, esto socavaría la eficacia (*effet utile*) de la Directiva⁵¹.

La Comisión supervisará este aspecto de la aplicación de la Directiva e instará a los Estados miembros a que adopten el permiso de RLD de la UE como un instrumento beneficioso para la integración de los nacionales de terceros países.

En cuanto al segundo objetivo, la forma en que la mayor parte de los Estados miembros han aplicado las disposiciones de la Directiva relativas a la movilidad en el interior de la UE no ha contribuido realmente al logro del mercado interior de la UE. Solo unos pocos residentes de larga duración han ejercido el derecho a trasladarse a otros Estados miembros. Esto también se debe al hecho de que, en algunos casos, el ejercicio de este derecho esté supeditado a tantas condiciones como las que se imponen para una nueva solicitud de permiso de residencia, o a que las administraciones nacionales competentes carezcan de conocimientos suficientes sobre los procedimientos, o tengan dificultades para cooperar con sus homólogos en otros Estados miembros. La Comisión animará a los Estados miembros a que mejoren la aplicación de las disposiciones relativas a la movilidad en el interior de la UE, mediante, entre otras medidas, la

⁴⁷ AT, DE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, MT, NL.

⁴⁸ Considerando 12, confirmado por el TJUE en el asunto Comisión/Países Bajos, C-508/10, apartado 66.

⁴⁹ Considerando 18, confirmado por el TJUE en el asunto Comisión/Países Bajos, C-508/10, apartado 66.

⁵⁰ Datos de Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_relong&lang=en

⁵¹ Véase Hailbronner/Thym, página 497.

promoción de la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades nacionales.

La Comisión seguirá supervisando la aplicación de la Directiva por parte de los Estados miembros con arreglo a las facultades que le confieren los Tratados y está dispuesta a adoptar las medidas oportunas, entre ellas, si fuera necesario, el inicio de procedimientos de infracción.