



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 16 de enero de 2018*

«Procedimiento prejudicial — Nacional de un tercer país en situación irregular en el territorio de un Estado miembro — Amenaza para el orden público y la seguridad nacional — Directiva 2008/115/CE — Artículo 6, apartado 2 — Decisión de retorno — Prohibición de entrada en el territorio de los Estados miembros — Inscripción como no admisible en el espacio Schengen — Nacional titular de un permiso de residencia válido expedido por otro Estado miembro — Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen — Artículo 25, apartado 2 — Procedimiento de consulta entre el Estado miembro que procede a la inscripción y el Estado miembro que expidió el permiso de residencia — Plazo — Ausencia de pronunciamiento del Estado contratante consultado — Consecuencias sobre la ejecución de las decisiones de retorno y de prohibición de entrada»

En el asunto C-240/17,

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 mayo de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de mayo de 2017, en el procedimiento promovido por

E

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. J.L. da Cruz Vilaça, Presidente de Sala, y los Sres. E. Levits (Ponente) y A. Borg Barthet, la Sra. M. Berger y el Sr. F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 9 de noviembre de 2017;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de E, por el Sr. J. Dunder, asianajaja;
- en nombre del Maahanmuuttovirasto, por el Sr. P. Lindroos, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno finlandés, por el Sr. J. Heliskoski, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. M. Jacobs, C. Pochet y C. Van Lul, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: finés.

- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. T. Henze y D. Klebs, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno español, por el Sr. S. Jiménez García, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. C. Cattabriga y los Sres. G. Wils e I. Koskinen, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno suizo, por el Sr. E. Bichet, en calidad de agente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de diciembre de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 25, apartado 2, del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990 y que entró en vigor el 26 de marzo de 1995 (DO 2000, L 239, p. 19; en lo sucesivo, «CAAS»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio promovido por E, nacional nigeriano, en relación con la decisión de la Maahanmuuttovirasto (Oficina Nacional de Inmigración, Finlandia; en lo sucesivo, «Oficina»), de 21 de enero de 2015, de devolver a E a su país de origen y prohibirle la entrada en el espacio Schengen.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

CAAS

- 3 El artículo 21 del CAAS, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 265/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2010, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Reglamento (CE) n.º 562/2006 por lo que se refiere a la circulación de personas con visados de larga duración (DO 2010, L 85, p. 1), y por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, los Reglamentos del Consejo (CE) n.º 1683/95 y (CE) n.º 539/2001 y los Reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo (CE) n.º 767/2008 y (CE) n.º 810/2009 (DO 2013, L 182, p. 1), dispone:

«1. Los extranjeros titulares de un permiso de residencia expedido por uno de los Estados miembros podrán, al amparo de dicho permiso y de un documento de viaje válido, circular libremente durante 90 días [como máximo] dentro de cualquier período de 180 días, por el territorio de los demás Estados miembros, siempre que cumplan las condiciones de entrada contempladas en las letras a), c) y e) del

apartado 1 del artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) y que no figuren en la lista nacional de no admisibles del Estado miembro de que se trate.

2. El apartado 1 se aplicará asimismo a los extranjeros titulares de una autorización provisional de residencia expedida por una de las Partes contratantes y de un documento de viaje expedido por dicha Parte contratante.

[...]»

4 A tenor del artículo 23 del CAAS:

«1. El extranjero que no cumpla o que haya dejado de cumplir las condiciones de corta estancia aplicables en el territorio de una de las Partes contratantes deberá, en principio, abandonar sin demora el territorio de las Partes contratantes.

2. El extranjero que disponga de un permiso de residencia o de una autorización de residencia provisional en vigor expedidos por otra Parte contratante deberá dirigirse sin demora al territorio de dicha Parte contratante.

3. Cuando dicho extranjero no abandone el territorio voluntariamente o pueda presumirse que no lo abandonará, o si fuera necesaria su salida inmediata por motivos de seguridad nacional o de orden público, el extranjero será expulsado del territorio de la Parte contratante donde haya sido aprehendido, en las condiciones establecidas en el Derecho nacional de dicha Parte contratante. [...]

4. La expulsión podrá realizarse desde el territorio de ese Estado al país de origen del extranjero o a cualquier otro Estado donde sea posible su admisión, en particular en aplicación de las disposiciones pertinentes de los acuerdos de readmisión suscritos por las Partes contratantes.

[...]»

5 El artículo 25 del CAAS, en su versión modificada por el Reglamento n.º 265/2010, dispone:

«1. Cuando un Estado miembro proyecte expedir un permiso de residencia, llevará sistemáticamente a cabo una consulta en el Sistema de Información de Schengen. Cuando un Estado miembro proyecte expedir un permiso de residencia a un extranjero inscrito como no admisible, consultará previamente al Estado miembro informador y tendrá en cuenta los intereses de este; el permiso de residencia solo podrá ser expedido por motivos serios, especialmente de carácter humanitario o derivados de obligaciones internacionales.

Si se expide el permiso de residencia, el Estado miembro informador procederá a retirar la inscripción; no obstante, podrá inscribir a dicho extranjero en su lista nacional de personas no admisibles.

1 *bis*. Antes de introducir una descripción a efectos de denegación de entrada en el sentido del artículo 96, los Estados miembros consultarán los registros nacionales de visados de larga duración o de permisos de residencia expedidos.

2. Cuando se compruebe que un extranjero titular de un permiso de residencia válido expedido por una Parte contratante está incluido en la lista de no admisibles, la Parte contratante informadora consultará a la Parte que expidió el permiso de residencia para determinar si existen motivos suficientes para retirarlo.

Si no se retira el permiso de residencia, la Parte contratante informadora procederá a retirar la inscripción; no obstante, podrá inscribir a dicho extranjero en su lista nacional de personas no admisibles.

3. Los apartados 1 y 2 también se aplicarán en caso de visados de larga duración.»

6 El artículo 96 del CAAS establece:

«1. Los datos relativos a los extranjeros que estén incluidos en la lista de no admisibles se introducirán sobre la base de una descripción nacional resultante de decisiones adoptadas, observando las normas de procedimiento previstas por la legislación nacional, por las autoridades administrativas o por los órganos jurisdiccionales competentes.

2. Las decisiones podrán basarse en la amenaza para el orden público o la seguridad nacional que pueda constituir la presencia de un extranjero en el territorio nacional.

Éste será particularmente el caso:

a) de un extranjero que haya sido condenado por una infracción sancionada con una pena privativa de libertad de un año como mínimo;

[...]»

Directiva 2008/115/CE

7 El considerando 14 de la Directiva 2008/115/CE, 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), dispone:

«Debe darse una dimensión europea a los efectos de las medidas nacionales de retorno, mediante el establecimiento de una prohibición de entrada que impida la entrada y la estancia en el territorio de todos los Estados miembros. [...]»

8 El artículo 3 de la Directiva 2008/115 está redactado como sigue:

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

[...]

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;

- 5) “expulsión” la ejecución de la obligación de retornar, es decir, el transporte físico fuera del Estado miembro;
- 6) “prohibición de entrada” una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se prohíba la entrada y la estancia en el territorio de los Estados miembros por un período de tiempo determinado, unida a una decisión de retorno;

[...]

- 8) “salida voluntaria” el cumplimiento de la obligación de retorno en el plazo fijado a tal efecto en la decisión de retorno;

[...]».

- 9) El artículo 6 de esta Directiva, relativo a las decisiones de retorno que ponen fin a una situación irregular, establece:

«1. Los Estados miembros dictarán una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio, sin perjuicio de las excepciones contempladas en los apartados 2 a 5.

2. A los nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular en el territorio de un Estado miembro y sean titulares de un permiso de residencia válido u otra autorización que otorgue un derecho de estancia expedido por otro Estado miembro se les exigirá que se dirijan de inmediato al territorio de dicho Estado miembro. En caso de que el nacional de un tercer país de que se trate no cumpla esta exigencia, o si fuera necesaria su salida inmediata por motivos de orden público o de seguridad nacional, se aplicará el apartado 1.

[...]»

- 10) El artículo 7, apartado 1, de dicha Directiva dispone que:

«La decisión de retorno establecerá un plazo adecuado, cuya duración oscilará entre siete y treinta días, para la salida voluntaria [...]»

- 11) En virtud del artículo 8 de la Directiva 2008/115:

«1. Los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para hacer cumplir la decisión de retorno cuando no se haya concedido un plazo para la salida voluntaria de conformidad con el artículo 7, apartado 4, o cuando no se haya cumplido con la obligación de retorno dentro del plazo para la salida voluntaria concedido de conformidad con el artículo 7.

2. En caso de que un Estado miembro haya concedido un plazo para la salida voluntaria de conformidad con el artículo 7, la decisión de retorno sólo podrá hacerse cumplir una vez haya expirado dicho plazo, a no ser que durante el mismo surgiera un riesgo a tenor del artículo 7, apartado 4.

3. Los Estados miembros podrán adoptar por separado una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se ordene la expulsión.

[...]»

12 El artículo 11, apartado 1, de la misma Directiva establece:

«Las decisiones de retorno deberán ir acompañadas de una prohibición de entrada:

- a) si no se ha concedido ningún plazo para la salida voluntaria, o
- b) si la obligación de retorno no se ha cumplido.

En otros casos, las decisiones de retorno podrán ir acompañadas de una prohibición de entrada.»

13 El artículo 21 de la Directiva 2008/115 regula la relación entre las disposiciones de esta Directiva y las del CAAS. A este respecto, se precisa que las primeras sustituyen, entre otras, a las disposiciones del artículo 23 del segundo.

Reglamento (CE) n.º 1987/2006.

14 En virtud del artículo 24 del Reglamento (CE) n.º 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) (DO 2006, L 381, p. 4):

«1. Los datos relativos a los nacionales de terceros países para los que se haya introducido una descripción a efectos de denegación de entrada o estancia se introducirán sobre la base de una descripción nacional resultante de una decisión adoptada, observando las normas de procedimiento previstas por la legislación nacional, por las autoridades administrativas o por los órganos jurisdiccionales competentes. Esta decisión sólo podrá tomarse sobre la base de una evaluación del caso concreto. Los recursos contra esta decisión se interpondrán con arreglo a la legislación nacional.

2. Podrá introducirse una descripción cuando la decisión a que se refiere el apartado 1 se base en la amenaza que para el orden público o la seguridad nacional pueda constituir la presencia de un nacional de un tercer país en el territorio de un Estado miembro. Éste será particularmente el caso:

- a) de un nacional de un tercer país que haya sido condenado en un Estado miembro por un delito sancionado con una pena privativa de libertad de un año como mínimo;

[...]

3. Podrá introducirse asimismo una descripción cuando la decisión a que se refiere el apartado 1 se haya basado en el hecho de que el nacional del tercer país haya sido objeto de una medida de expulsión, denegación de entrada o traslado que no haya sido revocada ni suspendida y que incluya o vaya acompañada de una prohibición de entrada o, en su caso, de residencia, basada en el incumplimiento de normas nacionales relativas a la entrada o a la residencia de nacionales de terceros países.

[...]»

Derecho finlandés

15 La ulkomaalaislaki 301/2004 (Ley de extranjería) precisa, en su artículo 11, párrafo primero, punto 5, que, para ser admitido en el territorio finlandés, un extranjero no debe ser considerado un riesgo para el orden público, la seguridad y la salud pública o las relaciones internacionales de Finlandia.

- 16 En virtud del artículo 149 b de esa Ley, al nacional de un tercer país en situación irregular en el territorio o cuya solicitud de permiso de residencia haya sido denegada y que sea titular de un permiso de residencia válido u otra autorización que otorgue un derecho de estancia expedidos por otro Estado miembro de la Unión Europea se le exigirá que se dirija de inmediato al territorio de dicho Estado miembro. En caso de que el nacional de un tercer país de que se trate no cumpla esta exigencia, o si fuera necesaria su salida inmediata por motivos de orden público o de seguridad pública, se adoptará una decisión de expulsión respecto a él.
- 17 El artículo 150, párrafo primero, de la Ley de extranjería añade que la decisión relativa al retorno de un extranjero puede acompañarse de una prohibición de entrada. Tal prohibición se impondrá si no se ha concedido ningún plazo para la salida voluntaria, como es el caso cuando la persona en cuestión es considerada un riesgo para el orden público o la seguridad pública.
- 18 Además, el artículo 150, párrafo segundo, de esa Ley precisa que a un extranjero que haya sido condenado por haber cometido un delito grave se le podrá imponer una prohibición de entrada hasta nueva orden cuando represente una amenaza grave para el orden público o la seguridad pública.
- 19 Del artículo 150, párrafo tercero, de la Ley de extranjería resulta que la prohibición de entrada quedará circunscrita al territorio nacional cuando el extranjero sea titular, en otro Estado Schengen, de un permiso de residencia que no haya sido revocado.
- 20 Al apreciar la cuestión de la expulsión del extranjero, así como la relativa a la imposición de una prohibición de entrada y a su duración, el artículo 146, párrafo primero, de la Ley de extranjería establece que habrán de tomarse en consideración los hechos en los que se base la decisión en su conjunto y, al menos, habrá de atenderse a la duración y la finalidad de la estancia del extranjero en el país, así como a la naturaleza del permiso de residencia expedido al extranjero, sus vínculos con Finlandia y la existencia de relaciones familiares, culturales o sociales con su país de origen. Si la expulsión, o la prohibición de entrada que la acompaña, está motivada por una actividad delictiva en el extranjero, deberá tenerse en cuenta la gravedad del delito, así como la perturbación, el menoscabo o el riesgo resultantes para la seguridad pública o de los particulares.
- 21 Asimismo, al apreciar la cuestión de la adopción de la decisión de prohibición de entrada y su duración, el artículo 146, párrafo segundo, de la Ley de extranjería exige que se tengan en cuenta los vínculos familiares o profesionales del extranjero con Finlandia u otro Estado del espacio Schengen, vínculos cuya preservación resultaría excesivamente difícil de prohibirse la entrada.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 22 E es titular de un permiso de residencia expedido por el Estado español y válido hasta el 11 de febrero de 2018. E vivió 14 años en España, donde tiene lazos familiares.
- 23 E fue condenado en Finlandia, mediante sentencia de 24 de enero de 2014, ya firme, a una pena de cinco años de prisión por diferentes infracciones de la legislación sobre estupefacientes.
- 24 Mediante decisión de 21 de enero de 2015, la Oficina ordenó el retorno sin demora a Nigeria del recurrente en el litigio principal, decisión que se acompañó de una prohibición de entrada en el espacio Schengen hasta nueva orden.
- 25 La Oficina motivó su decisión en el riesgo para el orden público y la seguridad nacional que representaba E habida cuenta de los delitos que había cometido.

- 26 Conforme al artículo 25, apartado 2, del CAAS, la Oficina consultó, el 26 de enero de 2015, a las autoridades españolas competentes para determinar si tales motivos eran suficientes para retirar el permiso de residencia que el Estado español había concedido al recurrente en el litigio principal.
- 27 A falta de respuesta de dichas autoridades, la Oficina reiteró su consulta el 20 de junio de 2016. A petición de esas mismas autoridades, la Oficina les transmitió la sentencia penal que condenó a E. Posteriormente, otras dos consultas de la Oficina quedaron sin respuesta.
- 28 Al abordar la cuestión de la legalidad de la decisión de retorno del recurrente en el litigio principal a su país de origen y de la prohibición de entrada en el espacio Schengen, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta acerca de los efectos del procedimiento de consulta previsto en el artículo 25, apartado 2, del CAAS.
- 29 Por un lado, entiende que dicha disposición no indica de forma precisa en qué medida ese procedimiento es vinculante para las autoridades del Estado miembro que ha adoptado la decisión de retorno acompañada de una prohibición de entrada. Por otro lado, a su juicio, tampoco se aclara el comportamiento que han de adoptar dichas autoridades en caso de inactividad de las autoridades a quienes se dirige la consulta.
- 30 En estas circunstancias, el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Tiene la obligación de consulta entre los Estados contratantes establecida en el artículo 25, apartado 2, del [CAAS] un efecto jurídico que pueda ser invocado por el nacional de un tercer país en el supuesto de que un Estado contratante dicte en su contra una prohibición de entrada en todo el territorio del espacio Schengen y una decisión de retorno a su país de origen basándose en que representa un peligro para la seguridad y el orden público?
 - 2) Si el artículo 25, apartado 2, del [CAAS] es aplicable en caso de adopción de una decisión de prohibición de entrada, ¿debe realizarse dicha consulta antes de adoptar la decisión de prohibición de entrada, o sólo puede efectuarse esa consulta después de que se hayan adoptado la decisión de retorno y la prohibición de entrada?
 - 3) Si tal consulta sólo puede efectuarse después de adoptar la decisión de retorno y la prohibición de entrada, el hecho de que el procedimiento de consulta entre los Estados contratantes no haya concluido y que el otro Estado contratante no haya manifestado si tenía intención de retirar el permiso de residencia del nacional de un tercer país, ¿impide el retorno del nacional de un tercer país a su país de origen y la entrada en vigor de la prohibición de entrada en todo el territorio del espacio Schengen?
 - 4) ¿Cómo debe proceder un Estado contratante en el supuesto de que el Estado contratante que haya expedido un permiso de residencia no haya manifestado su postura, pese a reiteradas solicitudes, sobre la retirada de dicho permiso?»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 31 El órgano jurisdiccional remitente solicitó que la presente petición de decisión prejudicial se tramitase mediante el procedimiento prejudicial de urgencia establecido en el artículo 107 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. En respuesta a una solicitud de aclaraciones del Tribunal de Justicia, el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) precisó, el 2 de junio de 2017, que la pena de prisión impuesta a E había sido conmutada por una pena suspendida a partir del 24 de enero de 2016, de modo que éste no estaba sujeto, desde entonces, a

ninguna medida privativa de libertad. En estas circunstancias, el 8 de junio de 2017, la Sala Quinta decidió, a propuesta del Juez Ponente, oído el Abogado General, desestimar la solicitud del mencionado órgano jurisdiccional.

- 32 No obstante, habida cuenta de las circunstancias del litigio principal, el Presidente del Tribunal de Justicia, mediante decisión de 12 de junio de 2017, concedió al presente asunto un tratamiento prioritario, conforme al artículo 53, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 33 Mediante su segunda cuestión prejudicial, que procede examinar en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 25, apartado 2, del CAAS debe interpretarse en el sentido de que, cuando un Estado contratante tenga la intención de proceder a la expulsión, así como de prohibir la entrada y la estancia en el espacio Schengen, de un nacional de un tercer país titular de un permiso de residencia válido expedido por otro Estado contratante, el primer Estado debe incoar el procedimiento de consulta previsto en dicha disposición antes de adoptar una decisión de retorno acompañada de una prohibición de entrada contra el referido nacional, o puede hacerlo tras la adopción de esta decisión.
- 34 Tal como resulta del tenor del artículo 25, apartado 2, párrafo primero, del CAAS, en la mayoría de sus versiones lingüísticas, sólo cuando un nacional de un tercer país titular de un permiso de residencia es inscrito como no admisible en el Sistema de Información de Schengen incumbe al Estado contratante informador consultar al Estado contratante que expidió el permiso de residencia.
- 35 Asimismo, el artículo 25, apartado 2, del CAAS precisa, en su segundo párrafo, que el primer Estado procederá a retirar la inscripción como no admisible si no se retira el permiso de residencia.
- 36 De ello se sigue que el procedimiento de consulta previsto en dicho artículo 25, apartado 2, debe iniciarse, en principio, una vez que el nacional de un tercer país de que se trate ha sido inscrito como no admisible en el Sistema de Información de Schengen y, por tanto, una vez que se ha adoptado contra él la decisión de retorno acompañada de una prohibición de entrada.
- 37 No obstante, y con objeto de ofrecer una respuesta completa al órgano jurisdiccional remitente, es preciso añadir que el artículo 25, apartado 2, del CAAS no prohíbe que el Estado contratante que desee expulsar a un nacional de un tercer Estado, así como prohibirle la entrada y la estancia en el espacio Schengen, inicie el procedimiento de consulta previsto en dicha disposición incluso antes de la adopción de una decisión de retorno acompañada de una prohibición de entrada respecto a él.
- 38 En efecto, habida cuenta, por un lado, del objetivo perseguido por el artículo 25, apartado 2, del CAAS, que consiste en evitar una situación contradictoria en la que un nacional de un tercer país sería titular de un permiso de residencia válido expedido por un Estado contratante y, al mismo tiempo, estaría inscrito como no admisible en el Sistema de Información de Schengen, y, por otro lado, del principio de cooperación leal enunciado en el artículo 4 TUE, apartado 3, es deseable que el mencionado procedimiento se incoe lo antes posible.
- 39 Por tanto, es preciso responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 25, apartado 2, del CAAS debe interpretarse en el sentido de que, si bien el Estado contratante que tenga la intención de adoptar una decisión de retorno acompañada de una prohibición de entrada y estancia en el espacio Schengen contra un nacional de un tercer país titular de un permiso de residencia válido expedido

por otro Estado contratante está facultado para incoar el procedimiento de consulta previsto en dicha disposición incluso antes de adoptar la referida decisión, la incoación de ese procedimiento será en cualquier caso obligatoria una vez que se haya adoptado tal decisión.

Sobre las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta

- 40 Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, cuáles son las consecuencias que el Estado contratante que ha incoado el procedimiento de consulta conforme al artículo 25, apartado 2, del CAAS debe extraer de la falta de respuesta del Estado contratante consultado, en particular en lo que atañe a la ejecución de la decisión de retorno y de prohibición de entrada en el espacio Schengen adoptada contra un nacional de un tercer país titular de un permiso de residencia válido expedido por este último Estado.
- 41 Con carácter preliminar, cabe recordar que el CAAS establecía, antes de ser modificado por el Reglamento n.º 562/2006, en particular, los requisitos que han de cumplir los nacionales de terceros países para una entrada y una estancia inferior a tres meses en el espacio Schengen. En cambio, los permisos de residencia de una duración superior a 90 días se rigen, en su mayor parte, por la legislación nacional de los Estados miembros, sin perjuicio de esas condiciones de entrada. Por otra parte, la expedición de un permiso de residencia de esa índole por un Estado contratante otorga a su titular, conforme al artículo 21 del CAAS, el derecho a circular libremente durante un período de tres meses como máximo en el territorio de los demás Estados contratantes, siempre y cuando se cumplan las condiciones mencionadas en ese artículo.
- 42 Por su parte, la Directiva 2008/115 establece, de conformidad con su artículo 1, las normas y procedimientos comunes que deberán aplicarse en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Como indica el considerando 14 de dicha Directiva, ésta da una dimensión europea a los efectos de las medidas nacionales de retorno, mediante el establecimiento de una prohibición de entrada que impida la entrada y la estancia en el territorio de todos los Estados miembros.
- 43 Del conjunto de las anteriores consideraciones se desprende que toda decisión adoptada por un Estado miembro en materia de entrada y estancia de un nacional de un tercer país conforme al Reglamento n.º 562/2006, así como toda decisión de retorno y de prohibición de entrada de tal nacional adoptada por ese Estado miembro en virtud de la Directiva 2008/115 producen efectos para los demás Estados miembros y los demás Estados contratantes del CAAS.
- 44 En este contexto, el artículo 23, apartados 2 y 4, del CAAS se aplicaba a la situación en la que un nacional de un tercer país se hallaba en situación irregular en el territorio de un Estado contratante, pero, además, era titular de un permiso de residencia expedido por otro Estado contratante. No obstante, del artículo 21 de la Directiva 2008/115, relativo a la relación entre esta Directiva y el CAAS, se desprende que dicho artículo 23 fue sustituido por las disposiciones de dicha Directiva.
- 45 A este respecto, el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2008/115, a semejanza del artículo 23, apartados 2 a 4, del CAAS, impone al nacional de un tercer país en situación irregular en el territorio de un Estado miembro la obligación de dirigirse de inmediato al territorio del Estado miembro que le expidió un permiso de residencia y dispone que, en caso de que ese nacional no cumpla esta exigencia, o si fuera necesaria su salida inmediata por motivos de orden público o de seguridad nacional, habrá de adoptarse una decisión de retorno respecto a dicho nacional.
- 46 Tal como señaló la Abogado General en el punto 63 de sus conclusiones, de ello se desprende que, en una situación en la que un nacional de un tercer país, titular de un permiso de residencia expedido por un Estado miembro, se halla en situación irregular en el territorio de otro Estado miembro, procede

permitirle viajar al Estado miembro que le expidió el permiso de residencia, en vez de obligarle inmediatamente a volver a su país de origen, a menos que así lo exijan, en particular, el orden público o la seguridad nacional.

- 47 En el presente caso, es preciso recordar que E, titular de un permiso de residencia válido expedido por el Estado español, se halla en situación irregular en el territorio finlandés, que contra él se adoptó una decisión de retorno acompañada de una prohibición de entrada en el espacio Schengen por constituir, según las autoridades finlandesas, una amenaza para el orden público y la seguridad nacional, que dichas autoridades incoaron el 26 de enero de 2015 el procedimiento de consulta previsto en el artículo 25, apartado 2, del CAAS y que, desde entonces, las autoridades españolas siguen sin haber indicado sus intenciones respecto al mantenimiento o retirada del permiso de residencia de E.
- 48 En lo que atañe, por un lado, a la posibilidad de que las autoridades finlandesas adopten una decisión de retorno acompañada de una prohibición de entrada contra E en estas circunstancias, del propio tenor del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2008/115 se desprende que dichas autoridades estaban obligadas a adoptar tal decisión de retorno y, en virtud del artículo 11 de esa Directiva, de acompañarla de una prohibición de entrada, en la medida en que así lo requirieran el orden público y la seguridad nacional, lo cual corresponde verificar al juez nacional a la luz de la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2015, Zh. y O., C-554/13, EU:C:2015:377, apartados 50 a 52 y 54).
- 49 En este caso, procede recordar que un Estado miembro está obligado a apreciar el concepto de «riesgo para el orden público», en el sentido de la Directiva 2008/115, caso por caso, para comprobar si el comportamiento personal del nacional de un tercer país de que se trate constituye un riesgo real y actual para el orden público, siendo así que la mera circunstancia de que dicho nacional haya sido condenado penalmente no basta por sí sola para determinar tal riesgo (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2015, Zh. y O., C-554/13, EU:C:2015:377, apartados 50 y 54).
- 50 Por otro lado, en cuanto a la posibilidad de que dichas autoridades ejecuten tal decisión en las circunstancias del litigio principal, procede considerar que, conforme al artículo 8 de la Directiva 2008/115, las autoridades finlandesas pueden legítimamente proceder, sin demora, a la expulsión de E, sin perjuicio de la facultad de éste para ejercer los derechos que le otorga el permiso de residencia que le expidieron las autoridades españolas dirigiéndose posteriormente a España. La circunstancia de que el procedimiento de consulta previsto en el artículo 25, apartado 2, del CAAS aún no haya concluido no cuestiona esta interpretación.
- 51 El artículo 25, apartado 2, del CAAS no se opone tampoco a que la inscripción como no admisible en el Sistema de Información de Schengen se efectúe cuando aún está en curso el procedimiento de consulta previsto en dicha disposición, tal como resulta del apartado 39 de la presente sentencia. No obstante, el párrafo segundo de esta disposición establece que la inscripción habrá de retirarse «si no se retira el permiso de residencia».
- 52 A este respecto, procede recordar que el artículo 25, apartado 2, del CAAS tiene por objeto prevenir, mediante el procedimiento de consulta que en él se prevé, las situaciones en las que podrían coexistir, en relación con un mismo nacional de un tercer país, una inscripción como no admisible efectuada por un Estado contratante y un permiso de residencia válido expedido por otro Estado contratante.
- 53 Así, las autoridades del Estado miembro consultado están obligadas, conforme al principio de cooperación leal enunciado en el artículo 4 TUE, apartado 3, a pronunciarse sobre el mantenimiento o la retirada del permiso de residencia del nacional de un tercer país de que se trate, en un plazo razonable, adaptado a cada caso, que permita a dichas autoridades disponer del tiempo necesario para recopilar la información pertinente (véase, por analogía, la sentencia de 5 de abril de 2016, Aranyosi y Căldăraru, C-404/15 y C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, apartado 97).

- 54 Pues bien, en el presente caso, es manifiesto que tal plazo no ha sido respetado por las autoridades españolas. Dicho esto, transcurrido ese plazo, en la medida en que el permiso de residencia en cuestión no ha sido formalmente retirado por esas autoridades y con objeto de evitar que subsista una situación contradictoria, tal como se ha mencionado en el apartado 52 de la presente sentencia, e impedir la inseguridad jurídica que tal situación implica para el nacional de un tercer país, corresponde a las autoridades finlandesas proceder a la retirada de la inscripción como no admisible y, en su caso, inscribir al nacional de un tercer país en su lista nacional de personas no admisibles.
- 55 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta que el artículo 25, apartado 2, del CAAS debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que la decisión de retorno acompañada de una prohibición de entrada adoptada por un Estado contratante respecto a un nacional de un tercer país titular de un permiso de residencia válido expedido por otro Estado contratante sea ejecutada aun cuando siga en curso el procedimiento de consulta previsto en esta disposición, en la medida en que el Estado contratante informador considere que dicho nacional representa una amenaza para el orden público o la seguridad nacional, sin perjuicio de la facultad del referido nacional para ejercer los derechos que le otorga ese permiso de residencia dirigiéndose posteriormente al territorio del segundo Estado contratante. No obstante, transcurrido un plazo razonable tras la incoación del procedimiento de consulta sin que haya habido respuesta del Estado contratante consultado, corresponderá al Estado contratante informador proceder a retirar la inscripción como no admisible y, en su caso, inscribir al nacional de un tercer país en su lista nacional de personas no admisibles.

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 56 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 25, apartado 2, del CAAS debe interpretarse en el sentido de que el nacional de un tercer país, titular de un permiso de residencia válido expedido por un Estado contratante y contra el cual se ha adoptado una decisión de retorno acompañada de una prohibición de entrada en otro Estado contratante, puede invocar ante el juez nacional efectos jurídicos derivados del procedimiento de consulta previsto en esa disposición.
- 57 A este respecto, si bien es cierto que la mencionada disposición regula el procedimiento entre las autoridades de los Estados contratantes, no lo es menos que puede tener una incidencia concreta en los derechos y los intereses de los particulares.
- 58 En efecto, es preciso recordar que esta disposición prevé de manera clara, precisa e incondicional un procedimiento de consulta que obligatoriamente ha de ser incoado por un Estado miembro que tenga la intención de prohibir la entrada en el espacio Schengen de un nacional de un tercer país titular de un permiso de residencia válido expedido por otro Estado contratante. Por otra parte, en la medida en que el segundo Estado estime que procede mantener el permiso de residencia expedido por él, de ello se deriva una obligación igualmente clara, precisa e incondicional para el primer Estado contratante de retirar la inscripción como no admisible y de transformarla, en su caso, en una inscripción en su lista nacional.
- 59 En estas circunstancias, procede considerar que un particular como E está facultado para invocar ante el juez nacional el procedimiento de consulta previsto en el artículo 25, apartado 2, del CAAS y, en particular, las obligaciones de dicho Estado informador de incoar ese procedimiento y, en función de su resultado, proceder a la retirada de la inscripción como no admisible en el espacio Schengen que le afecta.
- 60 Por tanto, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 25, apartado 2, del CAAS debe interpretarse en el sentido de que el nacional de un tercer país, titular de un permiso de residencia válido expedido por un Estado contratante y contra el cual se ha adoptado, en otro Estado

contratante, una decisión de retorno acompañada de una prohibición de entrada, puede invocar ante el juez nacional efectos jurídicos derivados del procedimiento de consulta que incumbe al Estado contratante informador, así como las exigencias que de él se desprenden.

Costas

- ⁶¹ 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 Quinta) declara:

- 1) El artículo 25, apartado 2, del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990 y que entró en vigor el 26 de marzo de 1995, debe interpretarse en el sentido de que, si bien el Estado contratante que tenga la intención de adoptar una decisión de retorno acompañada de una prohibición de entrada y estancia en el espacio Schengen contra un nacional de un tercer país titular de un permiso de residencia válido expedido por otro Estado contratante está facultado para incoar el procedimiento de consulta previsto en dicha disposición incluso antes de adoptar la referida decisión, la incoación de ese procedimiento será en cualquier caso obligatoria una vez que se haya adoptado tal decisión.
- 2) El artículo 25, apartado 2, del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que la decisión de retorno acompañada de una prohibición de entrada adoptada por un Estado contratante respecto a un nacional de un tercer país titular de un permiso de residencia válido expedido por otro Estado contratante sea ejecutada aun cuando siga en curso el procedimiento de consulta previsto en esta disposición, en la medida en que el Estado contratante informador considere que dicho nacional representa una amenaza para el orden público o la seguridad nacional, sin perjuicio de la facultad del referido nacional para ejercer los derechos que le otorga ese permiso de residencia dirigiéndose posteriormente al territorio del segundo Estado contratante. No obstante, transcurrido un plazo razonable tras la incoación del procedimiento de consulta sin que haya habido respuesta del Estado contratante consultado, corresponderá al Estado contratante informador proceder a retirar la inscripción como no admisible y, en su caso, inscribir al nacional de un tercer país en su lista nacional de personas no admisibles.
- 3) El artículo 25, apartado 2, del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen debe interpretarse en el sentido de que el nacional de un tercer país, titular de un permiso de residencia válido expedido por un Estado contratante y contra el cual se ha adoptado, en otro Estado contratante, una decisión de retorno acompañada de una prohibición de entrada, puede invocar ante el juez nacional efectos jurídicos derivados del procedimiento de consulta que incumbe al Estado contratante informador, así como las exigencias que de él se desprenden.

Firmas