



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. JEAN RICHARD DE LA TOUR  
presentadas el 26 de octubre de 2023<sup>1</sup>

**Asunto C-752/22**

**EP**

**contra**

**Maahanmuuttovirasto**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia)]

«Procedimiento prejudicial — Política de inmigración — Directiva 2003/109/CE — Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración — Condiciones para la estancia del residente de larga duración en otro Estado miembro — Artículo 22, apartado 3 — Protección reforzada contra la expulsión — Nacional de un tercer país, residente de larga duración en el primer Estado miembro, en situación irregular en el territorio de otro Estado miembro — Decisión de retorno acompañada de una prohibición de entrada en el territorio nacional por razones de orden público y seguridad pública — Directiva 2008/115/CE — Normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular — Artículo 6, apartado 2 — Nacional de un tercer país titular de un permiso de residencia válido expedido por otro Estado miembro»

## I. Introducción

1. ¿Goza un nacional de un tercer país que ha obtenido en un Estado miembro el estatuto de residente de larga duración conforme a la Directiva 2003/109/CE<sup>2</sup> de la protección reforzada contra la expulsión que deriva de los artículos 12 y 22, apartado 3, de esta Directiva en otro Estado miembro a cuyo territorio se ha desplazado incumpliendo una prohibición de entrada dictada en su contra?
2. Esta es, en esencia, la cuestión que plantea la petición de decisión prejudicial que nos ocupa.
3. Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre EP, un nacional ruso que obtuvo el estatuto de residente de larga duración en Estonia, y la Maahanmuuttovirasto (Oficina Nacional de Inmigración, Finlandia) (en lo sucesivo, «Oficina de Inmigración») en relación con la decisión de retorno a la Federación de Rusia adoptada contra el interesado, acompañada de una

<sup>1</sup> Lengua original: francés.

<sup>2</sup> Directiva 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»).

prohibición de entrada en el espacio Schengen (en lo sucesivo, «decisión objeto del litigio»), limitada a continuación al territorio nacional. El Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia) se pregunta si la Oficina de Inmigración, que basó su decisión en las disposiciones de la Directiva 2008/115/CE,<sup>3</sup> no estaba obligada a aplicar, en cambio, las medidas relativas a una protección reforzada contra la expulsión previstas en el artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109 en favor de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

4. En el presente asunto, el Tribunal de Justicia debe, por tanto, examinar de nuevo la cuestión de la coexistencia, respecto de un mismo nacional de un tercer país, de una prohibición de entrada dictada por un Estado miembro y de un permiso de residencia válido expedido por otro Estado miembro.<sup>4</sup> El caso de autos ilustra las dificultades relativas a la apreciación de los ámbitos de aplicación respectivos de las Directivas 2003/109 y 2008/115, dificultades estas que, por otro lado, la Comisión Europea no dejó de señalar en su propuesta actual de refundición de la Directiva 2003/109.<sup>5</sup> Las propuestas que formula ahora a este respecto tienen por objeto garantizar una mayor coherencia y complementariedad entre ambos textos.<sup>6</sup>

5. En las presentes conclusiones, que, conforme a lo solicitado por el Tribunal de Justicia, se centrarán en la primera cuestión prejudicial, explicaré las razones por las que considero que el derecho de residencia derivado del estatuto de residente de larga duración de que disfruta un nacional de un tercer país en un primer Estado miembro y la protección consiguiente, en otro Estado miembro, solo pueden ejercerse si ese nacional de un tercer país ha obtenido en este último Estado miembro un permiso de residencia. De mi análisis deduciré que el artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109 debe interpretarse en el sentido de que no regula las condiciones para la adopción por un Estado miembro de una decisión de retorno de tal nacional de un tercer país cuando este se haya desplazado al territorio de ese Estado incumpliendo una prohibición de entrada dictada en su contra por razones de orden público y seguridad pública.

<sup>3</sup> Directiva 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).

<sup>4</sup> El presente asunto se inscribe en la línea del que dio lugar a la sentencia de 16 de enero de 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8), semejante en cuanto a los hechos examinados, puesto que el nacional de un tercer país interesado en aquel caso era titular de un permiso de residencia expedido en España, vigente en el momento en el que las autoridades finlandesas adoptaron en su contra una decisión de retorno a su país de origen, acompañada de una prohibición de entrada en el espacio Schengen.

<sup>5</sup> Propuesta de 27 de abril de 2022 de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración [COM(2022) 650 final].

<sup>6</sup> La Comisión señala en particular que la refundición de la Directiva 2003/109 «debe tener en cuenta las normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular introducidos por la [Directiva 2008/115]» (considerando 21), proponiendo así efectuar una referencia expresa a esta última Directiva, lo que permitiría distinguir mejor el ámbito de aplicación de cada uno de estos dos textos.

## II. Marco jurídico

### A. Derecho de la Unión

#### 1. Directiva 2003/109

6. El artículo 1 de la Directiva 2003/109, que lleva por epígrafe «Objeto», dispone lo siguiente:

«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.»

7. El artículo 2, letras b) a d), de esta misma Directiva, cuyo epígrafe es «Definiciones», está redactado de la siguiente manera:

«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.»

8. El artículo 3 de la citada Directiva, titulado «Ámbito de aplicación», establece lo siguiente 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.»

9. El capítulo II de la Directiva 2003/109 contiene los artículos 4 a 13. Enuncia 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, con el fin de favorecer la integración de dichos nacionales de terceros países para promover la cohesión económica y social conforme a los considerandos 4 y 6 de dicha Directiva.

10. A tenor del artículo 12 de la referida 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.

[...]»

11. El capítulo III de la Directiva 2003/109, que lleva por título «Residencia en otros Estados miembros», contiene los artículos 14 a 23. Tiene por objeto establecer las condiciones de ejercicio del derecho de residencia del beneficiario del estatuto de residente de larga duración en Estados miembros distintos del que le concedió dicho estatuto, con el fin de contribuir, conforme al considerando 18 de la citada Directiva, a la realización efectiva del mercado interior en tanto que espacio en el que esté asegurada la libre circulación de todas las personas.

12. El artículo 14, apartado 1, de la Directiva preceptúa lo siguiente:

«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.»

13. El artículo 15 de la misma Directiva, que lleva por epígrafe «Condiciones para la residencia en un segundo Estado miembro», dispone lo siguiente en su apartado 1, párrafo primero:

«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.»

14. El artículo 22 de la Directiva 2003/109, bajo el epígrafe «Retirada del permiso de residencia y obligación de readmisión», establece lo siguiente:

«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.»

## 2. *Directiva 2008/115*

15. El artículo 3 de la Directiva 2008/115 está redactado en los siguientes términos:

«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 las condiciones de entrada establecidas en el artículo 5 del [Reglamento (CE) n.º 562/2006]<sup>7</sup> u 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;
- 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;

[...]».

16. El artículo 6 de dicha Directiva, relativo a las decisiones de retorno por las que se pone fin a una situación irregular, enuncia lo siguiente:

«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

<sup>7</sup> Reglamento 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) (DO 2006, L 105, p. 1). Este Reglamento fue derogado y sustituido por el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1).

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.

[...]»

### **B. Derecho finlandés**

17. Para la admisión de un extranjero en territorio finlandés, la *ulkomaalaislaki* 301/2004 (Ley de Extranjería), de 30 de abril de 2004, precisa en su artículo 11, párrafo primero, que es necesario que no se haya impuesto a dicho extranjero una prohibición de entrada (punto 4) y que este no sea considerado una amenaza para el orden público y la seguridad pública (punto 5).

18. En virtud del artículo 149b de dicha Ley, 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 Europea 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, debe ordenarse su expulsión.

### **III. Hechos del litigio principal y cuestiones prejudiciales**

19. El contexto fáctico se caracteriza por dos períodos distintos.

20. El primer período es el que precede a la concesión por la República de Estonia, el 12 de julio de 2019, del estatuto de residente de larga duración al interesado, que es un nacional ruso en posesión de un pasaporte válido.

21. Consta que, durante dicho período, este se desplazó en numerosas ocasiones al territorio finlandés, donde se dictaron en su contra cuatro decisiones de expulsión a Estonia, fechadas, respectivamente, el 9 de febrero de 2017, el 16 de marzo de 2017, el 26 de noviembre de 2018 y, por último, el 8 de julio de 2019. Dichas decisiones fueron adoptadas a raíz de la comisión de múltiples infracciones por el interesado, a saber, conducir en estado de embriaguez con agravantes, conducir sin permiso de conducción y, por último, incumplir una prohibición de entrada en el país. También era sospechoso de haber cometido un robo con agravantes y un delito de falsificación y de identificarse con un nombre falso. Habida cuenta de la naturaleza y el carácter reiterado de los actos delictivos cometidos por dicho interesado, las autoridades nacionales competentes consideraron que este representaba una amenaza para el orden público y la seguridad pública, y, en consecuencia, tres de las citadas decisiones fueron acompañadas de una prohibición de entrada en el territorio finlandés.

22. El segundo período es el que arranca con la concesión por la República de Estonia del estatuto de residente de larga duración y el correspondiente permiso de residencia al interesado, con validez para cinco años, esto es, del 12 de julio de 2019 al 12 de julio de 2024. Por consiguiente, dicho estatuto fue expedido cuando el Estado finlandés ya había dictado en contra de esta persona una prohibición de entrada en el territorio nacional, que se encontraba vigente.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Con arreglo al artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2008/115, antes de conceder el estatuto de que se trata, las autoridades estonias estaban obligadas a consultarlo con las autoridades finlandesas y a tener en cuenta sus intereses.

23. El 19 de noviembre de 2019, tras analizar la situación del interesado en su conjunto — detallada en los autos del procedimiento nacional remitidos al Tribunal de Justicia— la Oficina de Inmigración no permitió a este regresar voluntariamente a Estonia y adoptó la decisión objeto del litigio.<sup>9</sup> De la resolución de remisión se desprende que la decisión objeto del litigio, por una parte, declaraba la obligación de devolver al interesado a su país de origen, a saber, la Federación de Rusia, y, por otra parte, iba acompañada de una prohibición de entrada aplicable a todo el espacio Schengen durante un período de cuatro años, habida cuenta de la amenaza que representa esta persona para el orden público y la seguridad pública. La decisión fue adoptada sobre la base de la Directiva 2008/115, dado que la Oficina de Inmigración consideró que EP se encontraba en «situación irregular» en el territorio nacional en el sentido del artículo 3, punto 2, de la citada Directiva en la medida en que este se desplazó a dicho territorio incumpliendo una serie de prohibiciones de entrada anteriormente emitidas en su contra. He de precisar, antes de nada, que, en mi opinión, tal decisión debe considerarse una «decisión de retorno» en el sentido del artículo 3, punto 4, de la citada Directiva. En efecto, en el contexto de esta misma Directiva, su artículo 3, punto 3, define el concepto de retorno como la operación por la que un nacional de un tercer país debe trasladarse a un tercer país, un país de tránsito o su país de origen, es decir, fuera del territorio de la Unión.

24. De los autos del procedimiento nacional se desprende asimismo que ese mismo día, el 19 de noviembre de 2019, la Oficina de Inmigración incoó con la República de Estonia el procedimiento de consulta previsto en el artículo 25, apartado 2, del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen,<sup>10</sup> en el contexto del cual solicitó a dicho Estado miembro que definiera su posición sobre la posible retirada del permiso de residencia de larga duración que poseía el interesado. El 9 de diciembre de 2019, la República de Estonia notificó que no se retiraría dicho permiso de residencia. En estas circunstancias, la Oficina de Inmigración modificó la prohibición de entrada aplicable a todo el espacio Schengen limitándola al territorio nacional de conformidad con el artículo 25, apartado 2, párrafo segundo, de dicho Convenio.<sup>11</sup>

25. EP fue expulsado a la Federación de Rusia el 24 de marzo de 2020. Este entró de nuevo en territorio finlandés, del que fue expulsado —a Estonia— el 8 de agosto de 2020 y el 16 de noviembre de 2020.

26. Al haber desestimado el Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Helsinki, Finlandia) la oposición formulada por el demandante contra la decisión objeto del litigio, este interpuso recurso de anulación contra la resolución dictada por dicho órgano jurisdiccional ante el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo).

27. Habida cuenta del contexto fáctico en el que se inscribe el presente asunto y, en particular, del estatuto de residente de larga duración de que goza EP en Estonia, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la Oficina de Inmigración no estaba obligada a aplicar las medidas relativas a la protección reforzada contra la expulsión establecida en la Directiva 2003/109 a efectos de la adopción de la decisión objeto del litigio.

<sup>9</sup> En la sentencia de 16 de enero de 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8), apartado 46, el Tribunal de Justicia declaró 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*.

<sup>10</sup> Convenio 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).

<sup>11</sup> Véase asimismo la sentencia de 16 de enero de 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8), apartado 58.



28. En primer lugar, dicho órgano jurisdiccional considera que el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2003/109 no permite determinar de manera unívoca si una situación como la del caso que nos ocupa está comprendida en el ámbito de aplicación de esta Directiva. En efecto, si bien la residencia de EP en Estonia es legal por cuanto se basa en el estatuto de residente de larga duración que le otorgó dicho Estado miembro, su estancia en Finlandia no lo es, puesto que EP no solicitó un permiso de residencia con arreglo a lo dispuesto en el capítulo III de la citada Directiva y pesaba sobre él una prohibición de entrada en el territorio de dicho Estado miembro.

29. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente considera que la Ley de Extranjería no contiene disposiciones que transpongan específicamente el artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109 por lo que se refiere a la decisión de expulsar de Finlandia fuera del territorio de la Unión a un nacional de un tercer país al que otro Estado miembro haya concedido un permiso de residencia de residente de larga duración. Por consiguiente, se plantea la cuestión de si los artículos 12, apartados 1 y 3, y 22, apartado 3, de la referida Directiva 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 frente a un Estado miembro.

30. En estas 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/CE, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, a la expulsión del territorio de la Unión Europea 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/CE, 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 frente a un Estado miembro?»

31. Han presentado observaciones escritas el Gobierno finlandés y la Comisión Europea.

#### **IV. Análisis**

32. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, al Tribunal de Justicia si el artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109 —conforme al cual el nacional de un tercer país al que un primer Estado miembro ha concedido el estatuto de residente de larga duración goza, en el segundo Estado miembro, de la protección reforzada contra la expulsión establecida en el artículo 12 de dicha Directiva— es aplicable cuando dicho nacional de un tercer país se haya desplazado al territorio de este último Estado miembro incumpliendo una prohibición de entrada dictada en su contra por razones de orden público y seguridad pública.

33. Antes de abordar el análisis de lo dispuesto en el artículo 22, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva 2003/109 y de la estructura y la finalidad del capítulo III de dicha Directiva, en el que se inserta la citada disposición, es preciso elucidar, con carácter preliminar, los ámbitos de aplicación respectivos de las Directivas 2008/115 y 2003/109.

#### *A. Ámbitos de aplicación de las Directivas 2008/115 y 2003/109*

34. Tanto del epígrafe como del tenor del artículo 1 de la Directiva 2008/115 resulta que esta establece las normas y los procedimientos comunes que debe aplicar cada Estado miembro para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

35. Así, el artículo 2, apartado 1, de la citada Directiva dispone inequívocamente que esta se aplica a los «nacionales de terceros países en situación irregular en el territorio de un Estado miembro».<sup>12</sup>

36. El concepto de «situación irregular» se define en el artículo 3, punto 2, de la Directiva 2008/115 como «la presencia en el territorio de un Estado miembro de un nacional de un tercer país que no cumple o ha dejado de cumplir las condiciones de entrada establecidas en el artículo 5 del [Reglamento n.º 562/2006]<sup>13</sup> u otras condiciones de entrada, estancia o residencia en ese Estado miembro». En la medida en que el nacional de un tercer país que se desplaza al territorio de un Estado miembro incumpliendo una prohibición de entrada en ese territorio dictada en su contra se halla efectivamente en dicho territorio, se encuentra, por esa mera razón, en situación irregular en el sentido del artículo 3, apartado 2, de dicha Directiva y, conforme al artículo 2 de la misma Directiva, está comprendido en el ámbito de aplicación de esta.<sup>14</sup> El artículo 6 de la Directiva 2008/115 establece, a continuación, las normas y el procedimiento aplicables a la «decisión de retorno», por la que el nacional del tercer país está obligado a regresar, bien sea en acatamiento voluntario de una obligación de retorno, bien de modo forzoso, en particular a su país de origen.<sup>15</sup> El artículo 6, apartado 2, de dicha Directiva prevé las disposiciones particulares aplicables al nacional de un tercer país que dispone de un permiso de residencia válido u otra autorización que otorgue un derecho de estancia expedidos por otro Estado miembro.

37. Sin embargo, el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2008/115 dispone que esta se entiende «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». En efecto, como ha recordado el Tribunal de Justicia, esta Directiva no tiene por objeto armonizar totalmente las normas de los Estados miembros en materia de residencia de extranjeros.<sup>16</sup>

38. A este respecto, es incuestionable que las normas enunciadas por la Directiva 2003/109 forman parte de dicho acervo y establecen, por una parte, disposiciones más favorables en beneficio de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, concediendo a estos una protección reforzada contra la expulsión y, por otra, un procedimiento de readmisión entre

<sup>12</sup> Si bien el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2008/115 enumera los motivos por los que los Estados miembros pueden decidir excluir del ámbito de aplicación de esta Directiva a un nacional de un tercer país en situación irregular, ha de señalarse que el hecho de que este sea titular de un permiso de residencia válido en otro Estado miembro no es uno de ellos.

<sup>13</sup> Véase la nota 7 de las presentes conclusiones.

<sup>14</sup> Véase la sentencia de 7 de junio de 2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408), apartado 48.

<sup>15</sup> Véase el artículo 3, puntos 3 y 4, de la Directiva 2008/115.

<sup>16</sup> Véase la sentencia de 8 de mayo de 2018, K.A. y otros (Reagrupación familiar en Bélgica) (C-82/16, EU:C:2018:308), apartado 44 y jurisprudencia citada.

Estados miembros en determinados casos de movilidad dentro de la Unión. Como señala la Comisión en su Manual de Retorno, la citada Directiva constituye una *lex specialis* «que se [ha] de cumplir en primer lugar en los casos expresamente regulados por [dicha directiva]». <sup>17</sup>

39. El ámbito de aplicación de la Directiva 2003/109 se define en el artículo 3, apartado 1, de esta, el cual dispone que la Directiva «[es] aplicable a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro». Mientras el nacional de un tercer país goce del estatuto de residente de larga duración —el cual queda evidenciado, además, mediante el permiso de residencia correspondiente— y dicho estatuto no haya sido formalmente retirado, la estancia de ese nacional de un tercer país en el territorio de un Estado miembro es legal. En el caso de autos, EP está comprendido en el ámbito de aplicación de la citada Directiva y, por consiguiente, debe gozar en Estonia de los derechos correspondientes a su estatuto de residente de larga duración, que se encuentran enumerados en el capítulo II de la misma Directiva y entre los que está el derecho a una protección reforzada contra la expulsión establecida en el artículo 12 de la Directiva. <sup>18</sup>

40. En cambio, las condiciones para la residencia de ese nacional de un tercer país en Estados miembros distintos del que le concedió el referido estatuto se establecen en el capítulo III de la Directiva 2003/109. Pues bien, ninguna de estas condiciones se refiere a una situación como la que es objeto de examen en el presente asunto, en la que el nacional de un tercer país residente de larga duración en un primer Estado miembro no dispone de un derecho de residencia derivado en el Estado miembro al que se desplaza incumpliendo una prohibición de entrada dictada en su contra por razones de orden público y seguridad pública.

41. Esta apreciación se basa tanto en un examen del tenor literal del artículo 22, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva 2003/109 como en un análisis sistémico, contextual y teleológico de dicha Directiva.

### ***B. Tenor literal del artículo 22, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva 2003/109***

42. El artículo 22, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva 2003/109 enuncia el principio según el cual «hasta que el *nacional* [<sup>19</sup>] 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, [<sup>20</sup>] el segundo Estado miembro podrá adoptar la decisión de devolver al nacional de un tercer país fuera del territorio de la Unión, de conformidad con el artículo 12 y con las garantías previstas en dicho artículo, por motivos graves de orden público o de seguridad pública».

<sup>17</sup> Véase el punto 5.8 de dicho Manual de Retorno, que figura como anexo de la Recomendación (UE) 2017/2338 de la Comisión, de 16 de noviembre de 2017, por la que se establece un «Manual de Retorno» común destinado a ser utilizado por las autoridades competentes de los Estados miembros en las tareas relacionadas con el retorno (DO 2017, L 339, p. 83). Como se desprende del apartado 2 de esta Recomendación, el referido Manual de Retorno constituye para las autoridades de los Estados miembros la principal herramienta para realizar las tareas relacionadas con el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

<sup>18</sup> Véase asimismo el considerando 16 de la Directiva 2003/109.

<sup>19</sup> El subrayado es mío. La versión en lengua francesa de esta disposición emplea la expresión «résident de pays tiers» (residente de un tercer país), mientras que, en el apartado 1 del citado artículo 22 de la Directiva, utiliza la expresión «ressortissant d'un pays tiers» (nacional de un tercer país). Las demás versiones lingüísticas utilizan la misma expresión en ambos apartados de este precepto, como las versiones en lengua española («el nacional de un tercer país»), alemana («Drittstaatsangehörige»), inglesa («the third-country national»), italiana («il cittadino di un paese terzo») y eslovena («državljan tretje države»).

<sup>20</sup> La Comisión señaló, en su informe al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la [Directiva 2003/109], de 28 de septiembre de 2011 [COM(2011) 585 final], que «[la Directiva 2008/115] incidió en el artículo 22, apartados 2 y 3, ya que, de conformidad con el artículo 6 de esta Directiva, se ha de exigir 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 expedido por otro Estado miembro que se dirijan al territorio de ese otro Estado miembro con carácter inmediato. Los Estados miembros solo pueden adoptar decisiones relativas al retorno en caso de que el nacional de un tercer país no cumpla esta condición» (punto 3.9).

43. El uso de la locución conjuntiva «hasta que» en la expresión «hasta que el nacional de un tercer país haya obtenido el estatuto de residente de larga duración» no permite determinar con precisión el ámbito de aplicación personal del artículo 22, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva 2003/109.

44. Ciertamente, esta expresión demuestra la intención clara del legislador de la Unión de excluir del ámbito de aplicación de esta disposición al nacional de un tercer país titular del estatuto de residente de larga duración en un primer Estado miembro que obtiene este mismo estatuto en el segundo Estado miembro.<sup>21</sup> Sin embargo, tal expresión no permite determinar el momento a partir del cual puede ese nacional de un tercer país obtener la referida protección en el territorio de este otro Estado miembro: ¿basta con que sea residente de larga duración en un primer Estado miembro, independientemente de la duración y las modalidades de estancia del interesado en el territorio de ese otro Estado miembro, o bien es necesario que haya solicitado u obtenido en este último un permiso de residencia?

45. En mi opinión, el ámbito de aplicación personal del artículo 22, apartado 3, párrafo primero, de la citada Directiva también debe interpretarse en este sentido.

46. En primer término, en el propio texto de esta disposición, el legislador de la Unión se refiere a las obligaciones del «segundo Estado miembro». El artículo 2, letra d), de la Directiva 2003/109 define este concepto como «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*».<sup>22</sup> El empleo de un verbo en presente de indicativo («ejerce») y no de una perífrasis modal de posibilidad («pueda ejercer») denota que el ejercicio por el nacional de un tercer país de su derecho de residencia derivado en el segundo Estado miembro debe ser actual. Pues bien, tal como ponen de manifiesto el artículo 14, apartado 1, y el considerando 21 de la antedicha Directiva, el ejercicio de este derecho de residencia supone el cumplimiento por el nacional de un tercer país de las condiciones enunciadas en el capítulo III de la misma Directiva.<sup>23</sup>

47. En segundo término, el artículo 22, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva 2003/109 dispone que la «decisión de devolver al nacional de un tercer país fuera del territorio de la Unión» debe ser adoptada «de conformidad con el artículo 12 [de esta Directiva] y con las garantías previstas en dicho artículo, por motivos graves de orden público o de seguridad pública». Ello implica que ese nacional de un tercer país solo puede ser expulsado cuando represente una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública, que la decisión de expulsión no puede justificarse por razones de orden económico y que, antes de adoptar esa decisión, las autoridades competentes del segundo Estado miembro deben tomar en consideración la duración de la residencia de la persona afectada en el territorio nacional, su edad, las consecuencias de la expulsión para ella y para los miembros de su familia y los vínculos de esa persona con el Estado de residencia o la ausencia de vínculos con el país de origen.<sup>24</sup> En consecuencia, la concesión de tal nivel de protección considerablemente reforzada

<sup>21</sup> Este último goza de la protección correspondiente al estatuto de residente de larga duración establecida en el artículo 12 de la Directiva 2003/109.

<sup>22</sup> El subrayado es mío.

<sup>23</sup> Véanse mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados Stadt Frankfurt am Main y Stadt Offenbach am Main (Renovación de un permiso de residencia en un segundo Estado miembro) (C-829/21 y C-129/22, EU:C:2023:244), puntos 40 y 41, y la sentencia de 29 de junio de 2023, Stadt Frankfurt am Main y Stadt Offenbach am Main (Renovación de un permiso de residencia en un segundo Estado miembro) (C-829/21 y C-129/22, EU:C:2023:525), apartado 57 y jurisprudencia citada.

<sup>24</sup> Véase la sentencia de 9 de febrero de 2023, Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid y otros (Revocación del derecho de residencia de un trabajador turco) (C-402/21, EU:C:2023:77), apartado 71 y jurisprudencia citada.

contra la expulsión se basa en justificaciones objetivas relacionadas con el grado de integración del residente de larga duración en el primer Estado miembro de que se trate, en virtud de su estatuto de residente de larga duración (artículo 12 de la Directiva 2003/109), y en el segundo Estado miembro por razón del ejercicio del derecho de residencia derivado que le confiere su estatuto (artículo 22 de la misma Directiva). Así pues, no puede justificarse la concesión de tal protección respecto al nacional de un tercer país residente de larga duración que, debido a una prohibición de entrada dictada en su contra por motivos de orden público y de seguridad pública, no dispone del referido derecho de residencia derivado en el Estado miembro al que se desplaza.

48. Esta interpretación se ve corroborada por la estructura y la finalidad de las disposiciones enunciadas en el capítulo III de la Directiva 2003/109.

### *C. Estructura y finalidad del capítulo III de la Directiva 2003/109*

49. Tal como pone de relieve su epígrafe, el capítulo III de la Directiva 2003/109 tiene por objeto establecer las condiciones de ejercicio del derecho de residencia del nacional de un tercer país que goza del estatuto de residente de larga duración en Estados miembros distintos del que le concedió dicho estatuto, con el fin de contribuir a la realización efectiva del mercado interior en tanto que espacio en el que esté asegurada la libre circulación de todas las personas.<sup>25</sup> Prevé un sistema gradual por lo que respecta al derecho de ese nacional de un tercer país en los demás Estados miembros, que puede dar lugar a un derecho de residencia permanente mediante la concesión del referido estatuto en uno de esos Estados.

50. El derecho de residencia de más de tres meses<sup>26</sup> concedido en el segundo Estado miembro es un derecho derivado del estatuto de residente de larga duración obtenido en el primer Estado miembro. Así, el hecho de que un primer Estado miembro haya concedido dicho estatuto al interesado con arreglo al artículo 4 de la Directiva 2003/109 es precisamente la razón por la que un segundo Estado miembro va a poder materializar ese derecho de residencia derivado otorgando a la persona en cuestión, conforme al artículo 14, apartado 1, de esta Directiva, un permiso de residencia.<sup>27</sup> Con este fin, el residente de larga duración debe presentar una solicitud con arreglo al artículo 15 de la citada Directiva y cumplir las condiciones enunciadas en los artículos 16 a 19 de esa misma Directiva. Entre dichas condiciones figura la de no representar una amenaza para el orden público o la seguridad pública.<sup>28</sup> Mientras que el artículo 20 de la Directiva 2003/109 enuncia las garantías procesales que deben brindarse al residente de larga duración en caso de que su solicitud de permiso de residencia sea denegada, el artículo 21 de esta Directiva prevé el trato que se le debe dispensar en ese segundo Estado miembro en el supuesto de que se le otorgue dicho permiso de residencia.

51. En la sucesión lógica de estas disposiciones se inscribe el artículo 22 de la Directiva 2003/109, cuyo epígrafe, inequívoco, es «Retirada del permiso de residencia y obligación de readmisión». La Comisión indica, en su informe relativo a la aplicación de dicha Directiva, que el citado artículo

<sup>25</sup> Véase el considerando 18 de dicha Directiva.

<sup>26</sup> Véase el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2003/109.

<sup>27</sup> Véanse mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados Stadt Frankfurt am Main y Stadt Offenbach am Main (Renovación de un permiso de residencia en un segundo Estado miembro) (C-829/21 y C-129/22, EU:C:2023:244), puntos 40 y 41, y la sentencia de 29 de junio de 2023, Stadt Frankfurt am Main y Stadt Offenbach am Main (Renovación de un permiso de residencia en un segundo Estado miembro) (C-829/21 y C-129/22, EU:C:2023:525), apartado 57 y jurisprudencia citada.

<sup>28</sup> Tal como señala el legislador de la Unión en el considerando 21 de la Directiva 2003/109, 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 y que no representa una amenaza actual para el orden público, la seguridad pública o la salud pública.

enuncia las condiciones en las que el segundo Estado miembro puede adoptar una decisión de expulsión respecto de un residente de larga duración que, en ese Estado miembro, dispone de un permiso de residencia pero aún no ha obtenido el estatuto de residente de larga duración<sup>29</sup> al que se refiere el artículo 23 de la citada Directiva.

52. El artículo 22 de la Directiva 2003/109 se refiere, por consiguiente, de forma manifiesta al residente de larga duración que, mediante el ejercicio del derecho de residencia derivado que le confiere su estatuto, se ha embarcado en un auténtico proceso de integración en el segundo Estado miembro. De hecho, el apartado 3 de este mismo artículo tiene por objeto garantizar la efectividad de ese derecho de residencia, exigiendo al segundo Estado miembro que, en caso de que el residente de larga duración represente una amenaza para el orden público y la seguridad pública, conceda a este una protección reforzada contra la expulsión como la que le brinda su estatuto en el primer Estado miembro.

53. Pues bien, en una situación como la examinada en el procedimiento principal, el nacional de un tercer país residente de larga duración no tiene derecho a entrar en el territorio del Estado miembro de que se trata por mor de los efectos jurídicos de una prohibición de entrada dictada en su contra. Menos aún puede obtener un permiso de residencia derivado en ese Estado miembro debido a la amenaza que representa para el orden público y la seguridad pública, de acuerdo con el artículo 17 de la Directiva 2003/109. En estas circunstancias, considero que no puede tener derecho a la protección considerablemente reforzada contra la expulsión que establece el artículo 22, apartado 3, de la citada Directiva.

54. Tal interpretación me parece conforme con el objetivo perseguido por la Directiva 2003/109. En efecto, como se desprende de los considerandos 4, 6 y 12 de la Directiva, el estatuto de residente de larga duración debe constituir un verdadero instrumento de integración en la sociedad en la que el nacional de un tercer país se establece, siendo esta integración un elemento clave para promover la cohesión económica y social, objetivo fundamental de la Unión.<sup>30</sup> Además, debe recordarse que, de conformidad con el considerando 18 de la referida Directiva, el derecho de residencia del que goza el residente de larga duración en un Estado miembro distinto del que le concedió su estatuto debe contribuir a la realización efectiva del mercado interior en tanto que espacio en el que esté asegurada la libre circulación de todas las personas.

55. Pues bien, es evidente que, en la situación de que se trata en el litigio principal, la concesión por las autoridades estonias del estatuto de residente de larga duración al interesado no puede posibilitar que este solicite a las autoridades finlandesas el nivel de protección considerablemente reforzado contra la expulsión que establece el artículo 22, apartado 3, de dicha Directiva, siendo así que se desplazó al territorio de Finlandia incumpliendo de forma flagrante una prohibición de entrada dictada en su contra por motivos de orden público y de seguridad pública, y que, por ende, no dispone de un derecho de residencia en dicho Estado miembro. Si tal fuera el caso, ello equivaldría a soslayar, por una parte, el sistema instaurado por la Directiva 2003/109, en virtud del cual el nacional de un tercer país disfruta de derechos y beneficios en función de su integración en la sociedad tanto del primer Estado miembro como del segundo, y, por otra parte, los efectos jurídicos que despliegan las decisiones de prohibición de entrada dictadas por un Estado miembro.

<sup>29</sup> Véase el informe citado en la nota 20 de las presentes conclusiones, punto 3.9.

<sup>30</sup> Del considerando 22 de la Directiva 2003/109 se desprende que el legislador de la Unión exige que el segundo Estado miembro garantice al residente de larga duración el mismo trato dispensado en el primer Estado miembro con el fin de garantizar la efectividad de este derecho de residencia derivado. Véase asimismo la sentencia de 4 de junio de 2015, P y S (C-579/13, EU:C:2015:369), apartado 46 y jurisprudencia citada.

56. A la vista de todos estos datos, considero que el artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2003/109 debe interpretarse en el sentido de que no es aplicable al nacional de un tercer país que, pese a gozar del estatuto de residente de larga duración en un primer Estado miembro, no dispone de un derecho de residencia en el Estado miembro a cuyo territorio se desplaza incumpliendo una prohibición de entrada dictada en su contra por motivos de orden público y de seguridad pública.

57. La persona en cuestión conserva la facultad de hacer valer los derechos que le confiere su permiso de residencia de residente de larga duración desplazándose ulteriormente al territorio del primer Estado miembro.

58. El Estado miembro en cuyo territorio se encuentra dicha persona debe entonces aplicar el procedimiento de retorno regulado en la Directiva 2008/115, en particular, en el artículo 6, apartado 2, de esta.

59. En efecto, procede recordar que el artículo 6 de dicha Directiva tiene por objeto establecer las normas y el procedimiento aplicables a las decisiones de retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular en el territorio de un Estado miembro. El artículo 6, apartado 2, de la citada Directiva se refiere a la situación particular en la que el nacional de un tercer país en cuestión dispone de un permiso de residencia válido u otra autorización que otorgue un derecho de estancia expedido por otro Estado miembro. Con arreglo a esta disposición, el Estado miembro en el que se encuentre ese nacional de un tercer país en situación irregular únicamente debe adoptar una decisión de retorno en el supuesto de que el interesado se niegue a dirigirse de inmediato al Estado miembro que le expidió el permiso de residencia o cuando sea necesaria su salida inmediata por motivos de orden público o de seguridad nacional.<sup>31</sup>

## V. Conclusión

60. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la primera cuestión prejudicial planteada por el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia):

«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:

- no es aplicable al nacional de un tercer país que, pese a gozar del estatuto de residente de larga duración en un primer Estado miembro, no dispone de un derecho de residencia en el Estado miembro a cuyo territorio se desplaza incumpliendo una prohibición de entrada dictada en su contra por motivos de orden público y de seguridad pública;
- la persona en cuestión conserva la facultad de hacer valer los derechos que le confiere su permiso de residencia de residente de larga duración desplazándose ulteriormente al territorio del primer Estado miembro.»

<sup>31</sup> Véanse, a este respecto, la sentencia de 16 de enero de 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8), apartado 45, y el auto de 26 de abril de 2023, Migrationsverket (C-629/22, EU:C:2023:365), apartados 20, 22 y 33 y jurisprudencia citada.