



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 7 de diciembre de 2017*

«Procedimiento prejudicial — Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración — Directiva 2003/109/CE — Artículo 12 — Adopción de una orden de expulsión contra un residente de larga duración — Elementos que deben tomarse en consideración — Normativa nacional — Falta de toma en consideración de dichos elementos — Compatibilidad»

En el asunto C-636/16,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Pamplona (Navarra), mediante auto de 2 de diciembre de 2016, recibido en el Tribunal de Justicia el 9 de diciembre de 2016, en el procedimiento entre

Wilber López Pastuzano

y

Delegación del Gobierno en Navarra,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por el Sr. J. Malenovský, Presidente de Sala, y los Sres. M. Safjan y M. Vilaras (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Wilber López Pastuzano, por los Sres. E. Santos Huamán y J.L. Rodríguez Candela, abogados;
- en nombre del Gobierno español, por la Sra. M^a. J. García-Valdecasas Dorrego, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. C. Cattabriga y S. Pardo Quintillán, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: español.

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 12 de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO 2004, L 16, p. 44).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre el Sr. Wilber López Pastuzano y la Delegación del Gobierno en Navarra sobre una resolución adoptada por ésta el 29 de junio de 2015 por la que se acuerda la expulsión del Sr. López Pastuzano del territorio español (en lo sucesivo, «resolución de 29 de junio de 2015»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 A tenor del considerando 16 de la Directiva 2003/109:
«Los residentes de larga duración deben gozar de una protección reforzada contra la expulsión. Esta protección se inspira en los criterios fijados por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La protección contra la expulsión implica que los Estados miembros deben establecer la posibilidad de interponer recursos efectivos ante las instancias jurisdiccionales.»
- 4 El artículo 12, apartados 1 a 3, de la Directiva 2003/109 tiene la siguiente redacción:
«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.
2. La decisión a que se refiere el apartado 1 no podrá justificarse por razones de orden económico.
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.
[...]

Derecho español

5 La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE n.º 10, de 12 de enero de 2000), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Ley Orgánica 4/2000») regula, en su título III, «las infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador».

6 El artículo 57, incluido en dicho título III, está redactado en los siguientes términos:

«1. Cuando los infractores sean extranjeros y realicen conductas de las tipificadas como muy graves, o conductas graves de las previstas en los apartados a), b), c), d) y f) del artículo 53.1 de esta Ley Orgánica, podrá aplicarse, en atención al principio de proporcionalidad, en lugar de la sanción de multa, la expulsión del territorio español, previa la tramitación del correspondiente expediente administrativo y mediante la resolución motivada que valore los hechos que configuran la infracción.

2. Asimismo, constituirá causa de expulsión, previa tramitación del correspondiente expediente, que el extranjero haya sido condenado, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados.

3. En ningún caso podrán imponerse conjuntamente las sanciones de expulsión y multa.

4. La expulsión conllevará, en todo caso, la extinción de cualquier autorización para permanecer legalmente en España, así como el archivo de cualquier procedimiento que tuviera por objeto la autorización para residir o trabajar en España del extranjero expulsado. No obstante, la expulsión podrá revocarse en los supuestos que se determinen reglamentariamente.

[...]

5. La sanción de expulsión no podrá ser impuesta, salvo que la infracción cometida sea la prevista en el artículo 54, letra a) del apartado 1, o suponga una reincidencia en la comisión, en el término de un año, de una infracción de la misma naturaleza sancionable con la expulsión, a los extranjeros que se encuentren en los siguientes supuestos:

[...]

b) Los residentes de larga duración. Antes de adoptar la decisión de expulsión de un residente de larga duración, deberá tomarse en consideración el tiempo de su residencia en España y los vínculos creados, su edad, las consecuencias para el interesado y para los miembros de su familia, y los vínculos con el país al que va a ser expulsado.

[...]»

Litigio principal y cuestión prejudicial

7 Según lo indicado por el órgano jurisdiccional remitente, el Sr. López Pastuzano, de nacionalidad colombiana, obtuvo un permiso de residencia de larga duración en España el 13 de octubre de 2013. El 29 de abril de 2014 fue condenado a dos penas de prisión de doce y tres meses, respectivamente. El 27 de enero de 2015 ingresó en el Centro Penitenciario Pamplona I. Seguidamente se acordó la incoación de expediente administrativo de expulsión contra él.

- 8 Tras la tramitación del expediente, la Delegación del Gobierno en Navarra adoptó su resolución de 29 de junio de 2015, que va acompañada de una prohibición de entrada en España durante cinco años y de la extinción de su permiso de residencia de larga duración. La resolución se fundamenta en la concurrencia de la causa legal de expulsión contemplada en el artículo 57, apartado 2, de la Ley Orgánica 4/2000.
- 9 El 28 de septiembre de 2015, el Sr. López Pastuzano interpuso recurso contencioso-administrativo contra dicha resolución ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Pamplona.
- 10 El órgano jurisdiccional remitente indica que en el ordenamiento jurídico español existen dos modalidades diferenciadas de expulsión administrativa de un ciudadano extranjero: por una parte, la expulsión en concepto de sanción impuesta por la comisión de diversas infracciones administrativas, contemplada en el artículo 57, apartado 1, de la Ley Orgánica 4/2000 y, por otra parte, la expulsión como consecuencia legal derivada del hecho de ser condenado por conducta dolosa a pena privativa de libertad superior a un año, al amparo del artículo 57, apartado 2, de dicha Ley Orgánica.
- 11 Según el órgano jurisdiccional remitente, el artículo 57, apartado 5, de la Ley Orgánica 4/2000 incorpora al Derecho español el artículo 12 de la Directiva 2003/109 e impone la obligación de tomar en consideración, antes de adoptar una decisión de expulsión de un residente de larga duración, las circunstancias personales de ese residente, a saber, la duración de su residencia en España y los vínculos que haya creado con dicho Estado miembro, su edad, las consecuencias para el interesado y para los miembros de su familia y los vínculos con el país al que va a ser expulsado.
- 12 El órgano jurisdiccional remitente señala que el concepto de «sanción de expulsión» empleado en el artículo 57, apartado 5, de la Ley Orgánica 4/2000 ha sido interpretado por la jurisprudencia mayoritaria de los Tribunales Superiores de Justicia españoles en el sentido de que se refiere exclusivamente a las decisiones de expulsión adoptadas como sanción por la comisión de determinadas infracciones administrativas y no a las decisiones adoptadas contra un residente de larga duración por haber sido condenado a una pena privativa de libertad superior a un año.
- 13 En el caso de autos, al haber sido condenado el Sr. López Pastuzano a una pena privativa de libertad superior a un año, la resolución de 29 de junio de 2015 subraya que, en tal supuesto, la expulsión no constituye una sanción por la comisión de una infracción administrativa, por lo que no es aplicable el artículo 57, apartado 5, de la Ley Orgánica 4/2000.
- 14 El órgano jurisdiccional remitente considera, por lo tanto, que para poder resolver el asunto de que conoce, necesita saber el alcance de la protección contra la expulsión de los residentes de larga duración, establecida en el artículo 12 de la Directiva 2003/109. Más concretamente, necesita saber si el concepto de «decisión de expulsión» contemplado en ese artículo debe interpretarse en el sentido de que se refiere a toda decisión administrativa de expulsión, cualesquiera que sean su naturaleza y las modalidades jurídicas de su adopción, y si dicho artículo es compatible con una disposición como el artículo 57, apartado 5, de la Ley Orgánica 4/2000, que circunscribe la protección contra la expulsión de los residentes de larga duración a una modalidad concreta de decisión administrativa de expulsión, excluyéndola de otras.
- 15 En estas circunstancias, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Pamplona decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«El artículo 12 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, ¿debe ser interpretado en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la considerada en el pleito principal, y la jurisprudencia que la interpreta, que no prevé la aplicación de los requisitos de protección contra la expulsión de un ciudadano extranjero residente de larga duración respecto de toda decisión

administrativa de expulsión, cualquiera que sea la naturaleza o modalidad jurídica de la misma, sino que limita el ámbito de aplicación de tales requisitos solamente a una concreta modalidad de expulsión?»

Sobre la cuestión prejudicial

Sobre la admisibilidad

- 16 En sus observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia, el Gobierno español ha alegado que la jurisprudencia nacional mencionada por el órgano jurisdiccional remitente es minoritaria y que la mayor parte de los Tribunales Superiores de Justicia españoles consideran que la medida de expulsión prevista en el artículo 57, apartado 2, de la Ley Orgánica 4/2000 no puede en ningún caso imponerse de forma automática a los ciudadanos extranjeros en posesión de una autorización de residencia de larga duración, sino que, antes de adoptarla, es necesario valorar las circunstancias previstas en el apartado 5, letra b), de dicho artículo. El Gobierno español añade que se desprende de dos sentencias recientes del Tribunal Constitucional que la protección de los derechos fundamentales del interesado, exigida por la Constitución Española, impone que, antes de adoptar una medida de expulsión contra un ciudadano extranjero residente de larga duración, se tomen en consideración sus circunstancias personales y familiares.
- 17 Así pues, el Gobierno español considera que, en realidad, la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente se refiere no ya a la interpretación del Derecho de la Unión, sino del Derecho nacional.
- 18 A este respecto, debe observarse, no obstante, que la cuestión prejudicial, tal como ha sido formulada por el órgano jurisdiccional remitente, no se refiere a la interpretación del Derecho español, para la que el Tribunal de Justicia no es competente, sino a la interpretación del Derecho de la Unión, que es competencia del Tribunal de Justicia.
- 19 Pues bien, hay que recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el contexto de hecho y normativo definido bajo su responsabilidad, y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o también cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los datos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones que se le plantean (véanse, en particular, las sentencias de 24 de junio de 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359 apartado 30 y jurisprudencia citada, y de 21 de mayo de 2015, Verder LabTec, C-657/13, EU:C:2015:331, apartado 29).
- 20 En el caso de autos, resulta de las explicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente, por una parte, que para adoptar la resolución de 29 de junio de 2015, la autoridad nacional competente se basó en una interpretación del artículo 57, apartado 5, de la Ley Orgánica 4/2000, según la cual dicha disposición no es aplicable en un caso como el del Sr. López Pastuzano, y, por otra parte, que dicha interpretación es la propugnada por al menos una parte de los órganos jurisdiccionales competentes españoles.
- 21 En tales circunstancias, no resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tenga relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal o que el problema sea de naturaleza hipotética. Por consiguiente, la cuestión prejudicial es admisible.

Sobre el fondo

- 22 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en lo sustancial, si el artículo 12, apartado 3, de la Directiva 2003/109 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que, tal como es interpretada por una parte de los órganos jurisdiccionales de éste, no contempla la aplicación de los requisitos de protección contra la expulsión de un nacional de un tercer Estado residente de larga duración respecto de toda decisión administrativa de expulsión, cualquiera que sea la naturaleza o modalidad jurídica de la misma.
- 23 Procede señalar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el objetivo principal de la Directiva 2003/109 es la integración de los nacionales de terceros países que se han instalado permanentemente en los Estados miembros (sentencias de 26 de abril de 2012, Comisión/Países Bajos, C-508/10, EU:C:2012:243, apartado 66, y de 2 de septiembre de 2015, CGIL e INCA, C-309/14, EU:C:2015:523, apartado 21).
- 24 Con ese fin, como indica el considerando 16 de dicha Directiva, el legislador de la Unión estimó que los residentes de larga duración debían gozar de una protección reforzada contra la expulsión.
- 25 Así, a tenor del artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2003/109, 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.
- 26 Asimismo, el artículo 12, apartado 3, de dicha Directiva dispone que, antes de adoptar una decisión de expulsión de un residente de larga duración, los Estados miembros deberán tomar en consideración la duración de la residencia en el territorio, la edad de la persona implicada, las consecuencias para él y para los miembros de su familia y los vínculos con el país de residencia o la ausencia de vínculos con el país de origen. Por lo tanto, es indiferente que tal medida haya sido acordada como sanción administrativa o que sea consecuencia de una condena penal.
- 27 Por lo demás, el Tribunal de Justicia ya subrayó en su sentencia de 8 de diciembre de 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809), apartados 82 y 83, que tal medida no puede adoptarse de un modo automático a raíz de una condena penal, sino que requiere una valoración caso por caso que debe recaer, en particular, sobre los aspectos mencionados en el apartado 3 de dicho artículo.
- 28 Por consiguiente, no puede adoptarse una decisión de expulsión contra un nacional de un tercer Estado, residente de larga duración, por la mera razón de que haya sido condenado a una pena privativa de libertad superior a un año.
- 29 Habida cuenta del conjunto de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 12 de la Directiva 2003/109 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que, tal como es interpretada por una parte de los órganos jurisdiccionales de éste, no contempla la aplicación de los requisitos de protección contra la expulsión de un nacional de un tercer Estado residente de larga duración respecto de toda decisión administrativa de expulsión, cualquiera que sea la naturaleza o modalidad jurídica de la misma.

Costas

- 30 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 Octava) declara:

El artículo 12 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, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que, tal como es interpretada por una parte de los órganos jurisdiccionales de éste, no contempla la aplicación de los requisitos de protección contra la expulsión de un nacional de un tercer Estado residente de larga duración respecto de toda decisión administrativa de expulsión, cualquiera que sea la naturaleza o modalidad jurídica de la misma.

Malenovský

Safjan

Vilaras

Pronunciada en Luxemburgo, a 7 de diciembre de 2017.

El Secretario
A. Calot Escobar

El Presidente la Sala Octava
J. Malenovský