



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 11 de diciembre de 2014*

«Procedimiento prejudicial — Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas — Directiva 2008/115/CE — Retorno de nacionales de terceros países en situación irregular — Principio de respeto del derecho de defensa — Derecho del nacional de un tercer país en situación irregular a ser oído antes de dictarse una decisión que pueda afectar a sus intereses — Decisión de retorno — Derecho a ser oído antes de que se adopte la decisión de retorno — Contenido de dicho derecho»

En el asunto C-249/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el tribunal administratif de Pau (Francia), mediante resolución de 30 de abril de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de mayo de 2013, en el procedimiento entre

Khaled Boudjlida

y

Préfet des Pyrénées-Atlantiques,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Presidente de Sala, y los Sres. C. Vajda, A. Rosas (Ponente), E. Juhász y D. Šváby, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sr. V. Tourrès, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de mayo de 2014;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Boudjlida, por M^{es} M. Massou dit Labaquère y M. Zouine, avocats;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. G. de Bergues, D. Colas y F.-X. Bréchet, y por la Sra. B. Beaupère-Manokha, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. J. Langer y la Sra. M. Bulterman, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: francés.

— en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. M. Condou-Durande y D. Maidani, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de junio de 2014;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 6 de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 348, p. 98), y del derecho a ser oído en todo procedimiento.
- 2 Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre el Sr. Boudjlida, nacional argelino en situación irregular, y el préfet des Pyrénées-Atlantiques (Jefe de Policía del Departamento de los Pirineos Atlánticos), en relación con la resolución de este último, de 15 de enero de 2013, mediante la que se conminó al Sr. Boudjlida a abandonar el territorio francés, se le concedió un plazo de salida voluntaria de 30 días y se fijó Argelia como país de destino (en lo sucesivo, «resolución impugnada»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Los considerandos cuarto, sexto y vigésimo cuarto de la Directiva 2008/115 tienen el siguiente tenor:
«(4) Es necesario fijar normas claras, transparentes y justas para establecer una política efectiva de retorno como un elemento necesario de una política migratoria bien gestionada.
[...]
(6) Procede que los Estados miembros se aseguren de que la finalización de la situación irregular de nacionales de terceros países se lleve a cabo mediante un procedimiento justo y transparente. De conformidad con los principios generales del Derecho comunitario, las decisiones que se tomen en el marco de la presente Directiva deben adoptarse de manera individualizada y fundándose en criterios objetivos, lo que implica que se deben tener en cuenta otros factores además del mero hecho de la situación irregular [...]
[...]
(24) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y tiene en cuenta los principios consagrados, en particular, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [en lo sucesivo, “Carta”].»
- 4 El artículo 1 de esta Directiva, que lleva por título «Objeto», dispone:
«La presente Directiva establece normas y procedimientos comunes que deberán aplicarse en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, de conformidad con los derechos fundamentales como principios generales del Derecho comunitario, así como del Derecho internacional, incluidas las obligaciones en materia de protección de los refugiados y de derechos humanos.»

5 El artículo 2, apartado 1, de la referida Directiva establece:

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

6 Con arreglo al artículo 3 de la Directiva 2008/115, titulado «Definiciones»:

«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 [...], estancia o residencia en ese Estado miembro;

[...]

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;

[...]»

7 El artículo 5 de esta Directiva, que lleva por título «No devolución, interés superior del niño, vida familiar y estado de salud», dispone:

«Al aplicar la presente Directiva, los Estados miembros tendrán debidamente en cuenta:

- a) el interés superior del niño,
- b) la vida familiar,
- c) el estado de salud del nacional de un tercer país de que se trate,

y respetarán el principio de no devolución.»

8 El artículo 6 de la misma Directiva, titulado «Decisión de retorno», 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.

3. Los Estados miembros podrán abstenerse de dictar una decisión de retorno contra un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio si otro Estado miembro se hace cargo del mencionado nacional en virtud de acuerdos o convenios bilaterales vigentes en la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva. En ese caso, el Estado miembro que se haya hecho cargo del nacional de un tercer país de que se trate aplicará el apartado 1.

4. Los Estados miembros podrán, en cualquier momento, decidir conceder a un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio un permiso de residencia autónomo u otra autorización que otorgue un derecho de estancia por razones humanitarias o de otro tipo. En este caso no se dictará ninguna decisión de retorno. De haberse ya dictado, se revocará la decisión de retorno o se suspenderá durante el periodo de validez del permiso de residencia o de otra autorización que otorgue un derecho de estancia.
5. Si el nacional de un tercer país que se halla en situación irregular en el territorio de un Estado miembro tiene pendiente un procedimiento pendiente de renovación del permiso de residencia u otra autorización que otorgue el derecho de estancia, el Estado miembro considerará la posibilidad de abstenerse de dictar una decisión de retorno hasta que finalice el procedimiento pendiente, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6.
6. La presente Directiva no impedirá a los Estados miembros adoptar una decisión sobre la finalización de la situación regular, unida a una decisión de retorno y/o de expulsión y/o a una prohibición de entrada, en una única decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial, si así lo dispone su legislación nacional, sin perjuicio de las garantías procedimentales previstas en el Capítulo III y otras disposiciones pertinentes del Derecho comunitario y nacional.»
- 9 El artículo 7 de la Directiva 2008/115, con la rúbrica «Salida voluntaria», dispone:
- «1. La decisión de retorno establecerá un plazo adecuado, cuya duración oscilará entre siete y treinta días, para la salida voluntaria, sin perjuicio de las excepciones contempladas en los apartados 2 y 4.
[...]
2. Los Estados miembros prorrogarán cuando sea necesario el plazo de salida voluntaria durante un tiempo prudencial, atendiendo a las circunstancias concretas del caso de que se trate, como son la duración de la estancia, la existencia de niños escolarizados y la existencia de otros vínculos familiares y sociales.
[...]]»
- 10 El artículo 12 de la Directiva 2008/115, que lleva por título «Forma» establece en sus apartados 1 y 2:
- «1. Las decisiones de retorno y —si se dictan— las decisiones de prohibición de entrada y de expulsión se dictarán por escrito y consignarán los fundamentos de hecho y de derecho, así como información sobre las vías de recurso de que se dispone.
[...]
2. Los Estados miembros proporcionarán, previa petición, una traducción escrita u oral de los principales elementos de las decisiones relativas al retorno, conforme a lo dispuesto en el apartado 1, incluida información sobre las vías de recurso disponibles, en una lengua que el nacional de un tercer país comprenda o pueda suponerse razonablemente que comprende.»
- 11 El artículo 13 de la referida Directiva, titulado «Vías de recurso», dispone:
- «1. Se concederá al nacional de un tercer país de que se trate el derecho efectivo a interponer recurso contra las decisiones relativas al retorno o pidiendo que se revisen éstas, conforme a lo dispuesto en el artículo 12, apartado 1, ante un órgano jurisdiccional, una autoridad administrativa u otro órgano competente compuesto por miembros imparciales y con garantías de independencia.
[...]

3. El nacional de un tercer país de que se trate tendrá la posibilidad de obtener asesoramiento jurídico, representación y, en su caso, asistencia lingüística.
4. Los Estados miembros velarán por que la asistencia jurídica y/o la representación legal necesaria se conceda, previa solicitud, de forma gratuita con arreglo a la legislación nacional pertinente o las normas relativas a la asistencia jurídica gratuita, y podrán disponer que tal asistencia jurídica y/o representación legal gratuita esté sujeta a las condiciones establecidas en el artículo 15, apartados 3 a 6, de la Directiva 2005/85/CE.»

Derecho francés

- 12 A tenor del artículo L. 511-1 del code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Código en materia de entrada y estancia de los extranjeros y de derecho de asilo), en su versión modificada por la loi n° 2011-672, du 16 juin 2011, relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité (Ley n° 2011-672, de 16 de junio de 2011, relativa a la inmigración, la integración y la nacionalidad) (JORF de 17 de junio de 2011, p. 10290; en lo sucesivo, «Ceseda»):

«I. La autoridad administrativa podrá obligar a abandonar el territorio francés a un extranjero que no sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea [...] y que no sea miembro de la familia de un nacional de dichos Estados en el sentido de los apartados 4 y 5 del artículo L. 121-1, si se encuentra en alguna de las siguientes situaciones:

[...]

4° Cuando el extranjero no haya solicitado la renovación de su permiso de residencia temporal y haya permanecido en territorio francés una vez finalizada la vigencia de dicho permiso;

[...]

La decisión que establezca obligación de abandonar el territorio francés deberá ser motivada. No es preciso que contenga una motivación distinta de la relativa a la decisión sobre la solicitud de residencia en los supuestos contemplados en los puntos 3° y 5° del presente apartado I, sin perjuicio de que se señalen, en su caso, los motivos por los que se aplican los apartados II y III.

En el supuesto de ejecución de oficio, la decisión por la que se establezca la obligación de abandonar el territorio francés determinará el país al que se expulsará al extranjero.

II. Para poder cumplir la obligación impuesta de abandonar el territorio francés, el extranjero dispondrá de un plazo de treinta días a contar desde la notificación de la misma y podrá solicitar, a tal efecto, medidas de retorno asistido a su país de origen. Habida cuenta de la situación personal del extranjero, la autoridad administrativa podrá acordar, con carácter excepcional, un plazo de salida voluntaria superior a treinta días.

[...]»

- 13 El artículo L. 512-1 del Ceseda establece:

«El extranjero al que se haya impuesto la obligación de abandonar el territorio francés y que disponga del plazo de salida voluntaria al que se hace referencia en el primer párrafo del apartado II del artículo L. 511-1 podrá, en el plazo de treinta días a partir de su notificación, solicitar al tribunal administratif la anulación de esta decisión, así como, en caso de que la acompañen, de la decisión sobre la estancia, la decisión en la que se indique el país de destino y la decisión por la que se prohíba su regreso al territorio francés.. [...]

El extranjero podrá solicitar asistencia jurídica gratuita a más tardar en el momento de la interposición de su recurso de anulación. El tribunal administratif se pronunciará en el plazo de tres meses desde la interposición del recurso.

[...]»

- 14 El artículo L. 512-3, párrafo segundo, del Ceseda establece:

««La obligación de abandonar el territorio francés no podrá ser ejecutada de oficio antes de que expire el plazo de salida voluntaria o, si no se ha concedido tal plazo, antes de que expire un plazo de [48] horas desde su notificación por vía administrativa, o antes de que se pronuncie el tribunal administrativo ante el que se haya recurrido dicha medida. Se informará al extranjero mediante notificación escrita de la obligación de abandonar el territorio francés.»

- 15 El artículo L.742-7 del Ceseda establece:

«El extranjero al que se haya denegado definitivamente el reconocimiento de la condición de refugiado o el beneficio de la protección subsidiaria, y que no pueda ser autorizado por ningún otro título a permanecer en el territorio, deberá abandonar el territorio francés, so pena de que se adopte contra él la medida de expulsión prevista en el título I del libro V y, en su caso, las sanciones contempladas en el capítulo I del título II del libro VI.»

- 16 El artículo 24 de la loi n° 2000-321, du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (Ley n° 2000-321, de 12 de abril de 2000, relativa a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones) (JORF de 13 de abril de 2000, p. 5646), dispone:

«Salvo en los supuestos en que se adopte una decisión sobre una solicitud, las decisiones individuales que se deban motivar con arreglo a los artículos 1 y 2 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public [Ley n° 79-587, de 11 de julio de 1979, sobre la motivación de los actos administrativos y la mejora de las relaciones entre la administración y el público] sólo podrán adoptarse una vez que la persona interesada haya podido presentar observaciones por escrito y, en su caso, en relación con una solicitud, observaciones orales. El interesado podrá estar asistido por un abogado o representado por un mandatario de su elección. La autoridad administrativa no tendrá obligación de acoger las solicitudes de audiencia abusivas, en particular, por su número, su carácter repetitivo o sistemático.

Las disposiciones del párrafo anterior no serán aplicables:

[...]

- 3° A las resoluciones para las cuales se haya previsto legalmente un procedimiento contradictorio específico.

[...]»

- 17 El Conseil d'État consideró, en un Dictamen de 19 de octubre de 2007, que, con arreglo al artículo 24, 3°, de la loi n° 2000-321, du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, el artículo 24 de esta Ley no se aplica a las decisiones por las que se impone la obligación de abandonar el territorio francés, puesto que al establecer garantías procesales específicas en el Ceseda el legislador pretendió establecer el conjunto de normas de procedimiento administrativo y contencioso al que está sometida la adopción y la ejecución de tales decisiones.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 18 El Sr. Boudjlida, de nacionalidad argelina, entró en Francia el 26 de septiembre de 2007 para cursar estudios superiores. Residió legalmente en el territorio francés en virtud de un permiso de residencia en el que constaba la mención «estudiante», que fue renovado anualmente. La última renovación cubría el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2011 y el 31 de octubre de 2012.
- 19 El Sr. Boudjlida no solicitó la renovación de su último permiso de residencia ni solicitó posteriormente la concesión de un nuevo permiso.
- 20 Pese a encontrarse en situación irregular en el territorio francés, el Sr. Boudjlida solicitó el 7 de enero de 2013 su alta como autónomo ante la Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales [Unión de Recaudación de las Cotizaciones de Seguridad Social y de Prestaciones Familiares (Ursaaf)] para crear una microempresa en el sector de la ingeniería.
- 21 Debido a su situación irregular, al acudir a la cita fijada por dicho organismo, el 15 de enero de 2013, el Sr. Boudjlida fue convocado por los servicios de la policía de fronteras a presentarse en sus dependencias ese mismo día o a la mañana del día siguiente para examinar la regularidad de su situación.
- 22 El 15 de enero de 2013, el Sr. Boudjlida acudió voluntariamente a dicha convocatoria y prestó declaración ante dichos servicios sobre su situación en relación con su derecho de estancia en Francia.
- 23 La entrevista, de treinta minutos de duración, versó sobre su solicitud de alta como autónomo, sobre las circunstancias de su llegada a Francia el 26 de septiembre de 2007, las condiciones de su residencia como estudiante desde esa fecha, su situación familiar en Francia y sobre si aceptaría abandonar el territorio francés si la prefectura así lo resolviese.
- 24 Al término de dicha entrevista, el préfet des Pyrénées-Atlantiques adoptó el 15 de enero de 2013 la resolución impugnada con arreglo al artículo L. 511-1 del Ceseda. El Sr. Boudjlida fue informado de las vías y los plazos de recurso de que disponía contra dicha resolución.
- 25 El 18 de febrero de 2013, el Sr. Boudjlida interpuso recurso de anulación contra dicha resolución ante el tribunal administratif de Pau. En primer término, alega la irregularidad del procedimiento a cuyo término se adoptó tal resolución puesto que, según afirma, no gozó durante dicho procedimiento del derecho a ser oído debidamente, vulnerando así los principios generales del Derecho de la Unión. A continuación, aduce que la resolución impugnada adolece de error de Derecho, pues, habida cuenta de la integración del Sr. Boudjlida, de su trayectoria universitaria y de la presencia en Francia de dos de sus tíos, profesores universitarios, dicha resolución supone un perjuicio desproporcionado a su vida privada. Por último, alega que el plazo de treinta días para su salida voluntaria impartido por la referida resolución es demasiado breve para alguien que se encontraba en el territorio desde hacía más de cinco años.
- 26 El préfet des Pyrénées-Atlantiques defiende la legalidad de la referida resolución alegando que, dado que el Sr. Boudjlida no solicitó, de conformidad con las disposiciones del Ceseda, la renovación de su último permiso de residencia en los dos meses anteriores a su expiración, se hallaba en situación irregular en la fecha de la resolución impugnada. Según afirma, el derecho a ser oído del Sr. Boudjlida fue respetado y la resolución impugnada estaba suficientemente motivada en sus fundamentos tanto fácticos como jurídicos. Asimismo, sostiene que no se cometió error de Derecho alguno. En efecto, a su parecer, la obligación de abandonar el territorio francés está fundada cuando, como en el litigio principal, el interesado, nacional de un tercer país, se halla en situación irregular. Además, aduce que, dado que el Sr. Boudjlida no dispone de vínculos familiares más estrechos en Francia que en su país de origen, dicha resolución no supone un menoscabo desproporcionado al ejercicio por su parte de su

derecho al respeto de la vida privada y familiar. Más aún, considera que el plazo concedido al Sr. Boudjlida para abandonar el territorio, que es el plazo que se concede habitualmente, es suficiente dado que no alegó ninguna circunstancia particular que justificase la concesión de un plazo más largo.

27 En estas circunstancias, el tribunal administratif de Pau decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) a) ¿Cuál es, para un extranjero nacional de un tercer país en situación irregular que debe ser el destinatario de una decisión de retorno, el contenido del derecho a ser oído, definido por el artículo 41 de la [Carta]?
- b) En particular, ¿comprende este derecho [para dicho extranjero] el de que se le permita analizar el conjunto de los elementos formulados contra él en lo que atañe a su derecho de residencia, el derecho a expresar un punto de vista, ya sea de forma oral o escrita, tras un tiempo de reflexión suficiente, y el derecho a recibir la ayuda de un asesor de su elección?
- 2) ¿Es necesario, en su caso, modular o limitar este derecho habida cuenta del objetivo de interés general de la política de retorno expuesto en la Directiva [2008/115]?
- 3) En caso de respuesta afirmativa, ¿qué ajustes deben admitirse y conforme a qué criterios han de determinarse?»

Sobre la primera cuestión prejudicial

28 Mediante su primera cuestión prejudicial el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el derecho a ser oído en todo procedimiento debe interpretarse en el sentido de que incluye, para un nacional de un tercer país en situación irregular contra quien vaya a adoptarse una decisión de retorno, el derecho a que se le permita analizar todos los elementos formulados en su contra sobre los que la autoridad nacional competente tenga la intención de basar dicha decisión, el derecho a disponer de un tiempo de reflexión suficiente antes de presentar sus observaciones y el derecho a ser asistido por un letrado de su elección cuando se le tome declaración.

29 En primer término, procede señalar que, en su capítulo III, titulado «Garantías procedimentales», la Directiva 2008/115 regula las condiciones de forma que deben cumplir las decisiones de retorno, que, en particular, deben dictarse por escrito y ser motivadas, y obliga a los Estados miembros a establecer vías de recurso efectivas contra esas decisiones. No obstante, esta Directiva no precisa si y en qué condiciones, debe asegurarse el respeto del derecho de los nacionales de terceros países a ser oídos antes de la adopción de una decisión de retorno que les afecte (véase, en este sentido, la sentencia Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, apartados 40 y 41).

30 Dado que el órgano jurisdiccional remitente hace referencia en su primera cuestión al derecho a ser oído refiriéndose al artículo 41 de la Carta, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el respeto del derecho de defensa constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión del que forma parte integrante el derecho a ser oído en todo procedimiento (sentencias Kamino International Logistics, C-129/13, EU:C:2014:2041, apartado 28, y Mukarubega, EU:C:2014:2336, apartado 42).

31 El derecho a ser oído en todo procedimiento está consagrado hoy no sólo en los artículos 47 y 48 de la Carta, que garantizan el respeto del derecho de defensa y del derecho a un proceso equitativo en el marco de cualquier procedimiento jurisdiccional, sino también en el artículo 41 de la misma, que garantiza el derecho a una buena administración. El apartado 2 de dicho artículo 41 establece que este derecho a una buena administración incluye, en particular, el derecho de toda persona a ser oída antes

de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente (sentencias Kamino International Logistics, EU:C:2014:2041, apartado 29, y Mukarubega, EU:C:2014:2336, apartado 43).

- 32 Tal y como recordó el Tribunal de Justicia en el apartado 67 de la sentencia YS y otros (C-141/12 y C-372/12, EU:C:2014:2081), del tenor del artículo 41 de la Carta resulta con claridad que va dirigido, no a los Estados miembros, sino únicamente a las instituciones, órganos y organismos de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, apartado 28).
- 33 Por tanto, el solicitante de un documento de residencia no puede obtener del artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta un derecho a ser oído en todo procedimiento relativo a su solicitud (sentencia Mukarubega, EU:C:2014:2336, apartado 44).
- 34 Sin embargo, tal derecho forma parte del respeto del derecho de defensa, principio general del Derecho de la Unión (sentencia Mukarubega, EU:C:2014:2336, apartado 45).
- 35 Así pues, con el fin de responder a la primera cuestión prejudicial es preciso interpretar el derecho a ser oído en todo procedimiento, tal y como se aplica en el marco de la Directiva 2008/115 y, en particular, de su artículo 6.
- 36 El derecho a ser oído garantiza a cualquier persona la posibilidad de expresar de manera adecuada y efectiva su punto de vista durante el procedimiento administrativo y antes de que se adopte cualquier decisión que pueda afectar desfavorablemente a sus intereses (véanse, en particular, las sentencias M., C-277/11, EU:C:2012:744, apartado 87 y jurisprudencia citada, y Mukarubega, EU:C:2014:2336, apartado 46).
- 37 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la regla según la cual debe darse la ocasión, al destinatario de una decisión lesiva, de formular sus observaciones antes de que se adopte ésta tiene como finalidad que la autoridad competente pueda tener en cuenta eficazmente la totalidad de los elementos pertinentes. A fin de garantizar una protección efectiva de la persona afectada, tiene, en particular, por objeto que ésta pueda corregir un error o invocar elementos relativos a su situación personal que militen en el sentido de que se adopte la decisión, de que no se adopte o de que tenga un contenido u otro (véanse las sentencias Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, apartado 49, y Mukarubega, EU:C:2014:2336, apartado 47).
- 38 Dicho derecho exige igualmente que la Administración preste toda la atención necesaria a las observaciones formuladas de este modo por el interesado, examinando minuciosamente e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto de que se trate y motivando su decisión detalladamente (véanse las sentencias Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, apartado 14, y Sopropé, EU:C:2008:746, apartado 50). Por tanto, la obligación de motivar una decisión de modo suficientemente específico y concreto para que el interesado pueda comprender las razones de la denegación que se opone a su solicitud constituye el corolario del principio del respeto del derecho de defensa (sentencia M., EU:C:2012:744, apartado 88).
- 39 De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el respeto del derecho a ser oído se impone incluso cuando la normativa aplicable no establezca expresamente tal formalidad (véanse las sentencias Sopropé, EU:C:2008:746, apartado 38; M., EU:C:2012:744, apartado 86, y G. y R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, apartado 32).
- 40 La obligación de respetar el derecho de defensa de los destinatarios de decisiones que afectan de manera considerable a sus intereses recae así, en principio, sobre las Administraciones de los Estados miembros cuando adoptan decisiones que entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión (sentencia G. y R., EU:C:2013:533, apartado 35).

- 41 Cuando el Derecho de la Unión no regula las condiciones conforme a las que debe garantizarse el respeto del derecho de defensa de los nacionales de terceros países en situación irregular ni las consecuencias de la vulneración de ese derecho, la regulación de dichas condiciones y de dichas consecuencias corresponde al Derecho nacional, siempre que las reglas adoptadas en ese sentido sean equivalentes a las que protegen a los particulares en situaciones de Derecho nacional comparables (principio de equivalencia) y no hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) (sentencia Mukarubega, EU:C:2014:2336, apartado 51 y jurisprudencia citada).
- 42 Estas exigencias de equivalencia y de efectividad expresan la obligación general a cargo de los Estados miembros de garantizar la tutela judicial de los derechos de defensa que los justiciables deducen del Derecho de la Unión, en particular por cuanto se refiere a la definición de la regulación procesal (sentencia Mukarubega, EU:C:2014:2336, apartado 52 y jurisprudencia citada).
- 43 Sin embargo, según jurisprudencia del Tribunal de Justicia igualmente reiterada, los derechos fundamentales, como el respeto del derecho de defensa, no constituyen prerrogativas absolutas, sino que pueden ser objeto de restricciones, siempre y cuando éstas respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la medida en cuestión y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados (sentencias Alassini y otros, C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, apartado 63; G. y R., EU:C:2013:533, apartado 33, y Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, apartado 84).
- 44 Puesto que el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre el contenido del derecho a ser oído en el contexto de la Directiva 2008/115, es preciso recordar, en primer término, las siguientes consideraciones generales.
- 45 La modalidades con arreglo a las cuales un nacional de un tercer país en situación irregular debe poder ejercer su derecho a ser oído con carácter previo a la adopción de una decisión de retorno han de apreciarse a la luz del objetivo de la Directiva 2008/115, esto es, el retorno eficaz de los nacionales de terceros países en situación irregular a su país de origen (véase, en este sentido, la sentencia Achughbajian, C-329/11, EU:C:2011:807, apartado 30).
- 46 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, comprobada la irregularidad de la situación, las autoridades nacionales competentes deben, en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115 y sin perjuicio de las excepciones establecidas en su artículo 6, apartados 2 a 5, adoptar una decisión de retorno (véanse, en este sentido, las sentencias El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, apartado 35; Achughbajian, EU:C:2011:807, apartado 31, y Mukarubega, EU:C:2014:2336, apartado 57).
- 47 Además, el derecho a ser oído antes de que se adopte una decisión de retorno tiene como finalidad permitir al interesado expresar su punto de vista sobre la legalidad de su estancia y la posible aplicación de las excepciones al artículo 6, apartado 1, de la referida Directiva, establecidas en el artículo 6, apartados 2 a 5, de ésta.
- 48 A continuación, tal y como señaló el Abogado General en el punto 64 de sus conclusiones, con arreglo al artículo 5 de la Directiva 2008/115, titulado «No devolución, interés superior del niño, vida familiar y estado de salud», los Estados miembros, al aplicar dicha Directiva, deben, por una parte, tener debidamente en cuenta el interés superior del niño, la vida familiar y el estado de salud del nacional de un tercer país de que se trate y, por otra, respetar el principio de no devolución.
- 49 De ello se infiere que cuando la autoridad nacional competente tenga intención de adoptar una decisión de retorno, esta autoridad deberá imperativamente cumplir las obligaciones impuestas por el artículo 5 de la Directiva 2008/115 y oír al interesado sobre estos extremos.

- 50 A este respecto, corresponde al interesado cooperar con la autoridad nacional competente al prestar declaración, para proporcionarle toda la información pertinente acerca de su situación personal y familiar y, en particular, aquellos datos que puedan justificar que no se adopte una decisión de retorno.
- 51 Por último, del derecho a ser oído antes de la adopción de una decisión de retorno se deriva la obligación para las autoridades nacionales competentes de permitir al interesado expresar su punto de vista sobre las modalidades de su retorno, a saber, el plazo de salida y el carácter voluntario u obligatorio del retorno. Así pues, del artículo 7 de la Directiva 2008/115, que establece en su apartado 1 un plazo adecuado, cuya duración oscilará entre siete y treinta días, para abandonar el territorio en caso de salida voluntaria, se desprende, en particular, que los Estados miembros deben, cuando sea necesario, prorrogar, en virtud del apartado 2 de este artículo, dicho plazo de salida adecuado atendiendo a las circunstancias concretas del caso de que se trate, como son la duración de la estancia, la existencia de niños escolarizados y la existencia de otros vínculos familiares y sociales.
- 52 En segundo término, procede examinar, en particular, si el derecho a ser oído, tal y como se aplica en el marco de la Directiva 2008/115 y, en particular, de su artículo 6, incluye, para un nacional de un tercer país en situación irregular contra quien vaya a adoptarse una decisión de retorno, el derecho a analizar todos los elementos formulados en su contra sobre los que la autoridad nacional competente tenga la intención de basar dicha decisión, lo que supone que la administración nacional se los comunique con carácter previo y le conceda un plazo de reflexión suficiente para preparar su declaración y el derecho a solicitar la asistencia de un letrado de su elección cuando preste declaración.
- 53 En primer lugar, en lo que respecta a la comunicación por la autoridad nacional competente antes de la adopción de una decisión de retorno de su intención de adoptar dicha decisión y de los elementos en los que pretende basarla y a la concesión al interesado de un plazo de reflexión, es preciso señalar, en primer término, que la Directiva 2008/115 no establece tales modalidades procesales contradictorias.
- 54 A continuación, en el apartado 60 de la sentencia Mukarubega (EU:C:2014:2336), el Tribunal de Justicia consideró que, habida cuenta de que en virtud de la Directiva 2008/115 la decisión de retorno está estrechamente relacionada con la comprobación del carácter irregular de la situación, el derecho a ser oído no puede interpretarse en el sentido de que la autoridad nacional competente que pretenda adoptar simultáneamente respecto del nacional de un tercer país en situación irregular una decisión en la que declare la irregularidad de la situación y una decisión de retorno, haya de oír necesariamente al interesado de manera que le permita hacer valer su punto de vista específicamente respecto de esta última decisión, siempre que éste haya tenido la posibilidad de expresar de manera adecuada y efectiva su punto de vista en relación con la irregularidad de su situación y los motivos que puedan justificar, en virtud del Derecho nacional, que dicha autoridad no adopte una decisión de retorno.
- 55 De ello se desprende que el derecho a ser oído antes de que se adopte una decisión de retorno no debe interpretarse en el sentido de que dicha autoridad tiene la obligación de avisar al nacional del tercer país en situación irregular antes de la audiencia organizada con vistas a dicha adopción, de que se propone adoptar una decisión de retorno en su contra, ni de comunicarle los elementos en los que tiene previsto basarse o concederle un plazo de reflexión antes de recabar sus observaciones, sino en el sentido de que debe darse a dicho nacional la posibilidad de presentar, de manera adecuada y efectiva, su punto de vista en relación con la irregularidad de su situación y los motivos que puedan justificar, en virtud del Derecho nacional, que dicha autoridad no adopte una decisión de retorno.

- 56 No obstante, es preciso señalar que, tal y como observó el Abogado General en el punto 69 de sus conclusiones, cabe admitir una excepción cuando el nacional del tercer país no puede razonablemente presentir cuáles son los elementos que podrían formularse en su contra ni contestar razonablemente a los mismos, sino después de realizar algunas comprobaciones o gestiones dirigidos, en particular, a obtener documentos justificativos.
- 57 En todo caso, tal y como señaló la Comisión Europea, es cierto que el nacional de un tercer país en situación irregular afectado tendrá la ocasión de impugnar, si lo desea, en el marco de un recurso contencioso, la apreciación de su situación realizada por la Administración.
- 58 En efecto, el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2008/115, que figura en su capítulo III, relativo a las garantías procedimentales, establece la obligación para los Estados miembros de dictar sus decisiones de retorno por escrito, indicando los fundamentos de hecho y de derecho y precisando las vías de recurso. Los principales elementos de dichas decisiones serán objeto, en su caso, de una traducción escrita u oral, en las condiciones previstas en el artículo 12, apartado 2, de esta Directiva. Estas garantías, combinadas con las que confiere el derecho a la tutela judicial efectiva, establecido en el artículo 13 de la referida Directiva, garantizan la protección y la defensa del interesado ante una decisión que le afecte desfavorablemente.
- 59 De cuanto antecede se desprende que el derecho a ser oído antes de la adopción de una decisión de retorno debe permitir a la Administración nacional competente una instrucción del expediente que haga posible adoptar una decisión con pleno conocimiento de causa y motivarla, de manera que se permita, en su caso, al interesado ejercer válidamente su derecho a recurrir.
- 60 En el litigio principal, del acta de la declaración prestada por el Sr. Boudjlida ante los servicios de la policía de fronteras se desprende que éste fue convocado el 15 de enero de 2013 a presentarse en las dependencias de dichos servicios ese mismo día, o en la mañana del día siguiente, para «examinar [su] derecho de estancia». Al comparecer solo, voluntariamente, ese mismo día, ante los referidos servicios para prestar declaración, el Sr. Boudjlida renunció al plazo de un día que se la había conferido y a ser asistido por un letrado.
- 61 De dicha acta se desprende igualmente que el Sr. Boudjlida tenía conocimiento de que su permiso de residencia había expirado el 31 de octubre de 2012 y que no ignoraba que, al no haber solicitado la renovación de su permiso de residencia, se hallaba, desde entonces, en situación irregular en Francia. Además, el Sr. Boudjlida fue informado explícitamente por los servicios de policía de que podría ser objeto de una decisión de retorno y se le interrogó acerca de si estaría dispuesto a abandonar el territorio francés caso de adoptarse contra él una decisión en ese sentido. El Sr. Boudjlida contestó a esta pregunta que aceptaba «esperar en [las] dependencias, en recepción, la respuesta de la préfecture de Pau que puede requerir[le] a abandonar el territorio, o hacer[le] ingresar en un centro de internamiento, o bien requerir[le] a que regularice [su] situación».
- 62 Por consiguiente, el Sr. Boudjlida había sido informado de los motivos de la audiencia a la que fue convocado y conocía el objeto de ésta y sus posibles consecuencias. Además, esta audiencia se refería claramente a informaciones pertinentes y necesarias a los efectos de la aplicación de la Directiva 2008/115, y se observó el derecho del interesado a ser oído.
- 63 En efecto, durante su comparecencia ante los servicios de policía, se tomó declaración al Sr. Boudjlida, en particular, sobre su identidad, su nacionalidad, su estado civil, la irregularidad de su situación en Francia, los trámites administrativos que había iniciado para intentar regularizar su residencia, la duración total de su estancia en Francia, sus anteriores permisos de residencia, su trayectoria académica y profesional, sus recursos y su situación familiar en Francia y en Argelia. Los servicios de policía le preguntaron si estaría dispuesto a abandonar el territorio francés en caso de que el préfet des Pyrénées-Atlantiques adoptase una decisión de retorno. Asimismo, en la medida en que se oyó al Sr. Boudjlida, en particular, sobre la duración de su estancia en Francia, sus estudios en Francia y sus

vínculos familiares en Francia, tuvo la ocasión de presentar, de manera adecuada y efectiva, su punto de vista tanto respecto de su vida familiar de conformidad con el artículo 5, letra b), de la Directiva 2008/115, como de la posible aplicación de criterios que permitieran prolongar el plazo de salida voluntaria en virtud del artículo 7, apartado 2, de la referida Directiva, y ser así oído sobre las modalidades de su retorno.

- 64 En segundo lugar, en lo que respecta a la cuestión de si el derecho a ser oído, tal y como se aplica en el marco de la Directiva 2008/115, incluye el derecho a ser asistido por un letrado mientras se presta declaración, procede señalar que el artículo 13 de esta Directiva sólo contempla la asistencia jurídica tras la adopción de una decisión de retorno y únicamente en el marco de un recurso interpuesto contra tales decisiones ante un órgano jurisdiccional, una autoridad administrativa u otro órgano competente compuesto por miembros imparciales y con garantías de independencia. Con arreglo al artículo 13, apartado 4, en determinadas circunstancias, debe concederse asistencia jurídica gratuita a petición del interesado.
- 65 No obstante, un nacional de un tercer país en situación irregular, puede, en todo caso, recurrir, a su propia costa, a un letrado para que le asista cuando preste declaración ante las autoridades nacionales competentes, siempre que el ejercicio de este derecho no perjudique la buena marcha del procedimiento de retorno y no comprometa la aplicación eficaz de la Directiva 2008/115.
- 66 En el litigio principal el Sr. Boudjlida no solicitó durante su declaración la asistencia de un letrado.
- 67 Por último, dado que el Sr. Boudjlida y la Comisión pusieron de relieve la brevedad de la audiencia controvertida en el litigio principal, cuya duración fue de treinta minutos, procede señalar que la cuestión de si la duración de la audiencia de un nacional de un tercer país en situación irregular influye sobre la observancia del derecho a ser oído, tal y como se aplica en el marco de la Directiva 2008/115, no es determinante. En efecto, lo importante es saber si dicho nacional tuvo la posibilidad de ser oído suficientemente en relación con la legalidad de su estancia y su situación personal, lo que, en el caso del Sr. Boudjlida, se desprende de las consideraciones que se recogen en los apartados 61 a 63 de la presente sentencia.
- 68 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la primera cuestión que el derecho a ser oído en todo procedimiento, tal y como se aplica en el marco de esta Directiva, y, en particular, de su artículo 6, debe interpretarse en el sentido de que incluye, para un nacional de un tercer país en situación irregular, el derecho a expresar, antes de la adopción de una decisión de retorno en su contra, su punto de vista sobre la legalidad de su estancia, sobre la posible aplicación de los artículos 5 y 6, apartados 2 a 5, de dicha Directiva, y sobre las modalidades de su retorno.
- 69 Sin embargo, el derecho a ser oído en todo procedimiento, tal y como se aplica en el marco de la Directiva 2008/115, y, en particular, de su artículo 6, debe interpretarse en el sentido de que no obliga a la autoridad nacional competente a avisar a dicho nacional, antes de la audiencia organizada con vistas a la adopción de una decisión de retorno, de que se propone adoptar una decisión de retorno en su contra, ni de comunicarle los elementos en los que tiene previsto basarse o concederle un plazo de reflexión antes de recabar sus observaciones, siempre que dicho nacional tenga la posibilidad de presentar, de manera adecuada y efectiva, su punto de vista en relación con la irregularidad de su situación y los motivos que puedan justificar, en virtud del Derecho nacional, que dicha autoridad no adopte una decisión de retorno.
- 70 El derecho a ser oído en todo procedimiento, tal y como se aplica en el marco de la Directiva 2008/115, y, en particular, de su artículo 6, debe interpretarse en el sentido de que el nacional de un tercer país en situación irregular puede recurrir, con carácter previo a la adopción por la autoridad administrativa nacional competente de una decisión de retorno en su contra, a un letrado para que le

asista cuando preste declaración ante dicha autoridad, siempre que el ejercicio de este derecho no perjudique la buena marcha del procedimiento de retorno y no comprometa la aplicación eficaz de la Directiva 2008/115.

- 71 No obstante, el derecho a ser oído en todo procedimiento, tal y como se aplica en el marco de la Directiva 2008/115, y, en particular, de su artículo 6, debe interpretarse en el sentido de que no obliga a los Estados miembros a hacerse cargo de dicha asistencia en el marco de la asistencia jurídica gratuita.

Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y tercera

- 72 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial, no procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera.

Costas

- 73 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:

El derecho a ser oído en todo procedimiento, tal y como se aplica en el marco de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, y, en particular, de su artículo 6, debe interpretarse en el sentido de que incluye, para un nacional de un tercer país en situación irregular, el derecho a expresar, antes de la adopción de una decisión de retorno en su contra, su punto de vista sobre la legalidad de su estancia, sobre la posible aplicación de los artículos 5 y 6, apartados 2 a 5, de dicha Directiva, y sobre las modalidades de su retorno.

Sin embargo, el derecho a ser oído en todo procedimiento, tal y como se aplica en el marco de la Directiva 2008/115, y, en particular, de su artículo 6, debe interpretarse en el sentido de que no obliga a la autoridad nacional competente a avisar a dicho nacional, antes de la audiencia organizada con vistas a la adopción de una decisión de retorno, de que se propone adoptar una decisión de retorno en su contra, ni de comunicarle los elementos en los que tiene previsto basarse o concederle un plazo de reflexión antes de recabar sus observaciones, siempre que dicho nacional tenga la posibilidad de presentar, de manera adecuada y efectiva, su punto de vista en relación con la irregularidad de su situación y los motivos que puedan justificar, en virtud del Derecho nacional, que dicha autoridad no adopte una decisión de retorno.

El derecho a ser oído en todo procedimiento, tal y como se aplica en el marco de la Directiva 2008/115, y, en particular, de su artículo 6, debe interpretarse en el sentido de que el nacional de un tercer país en situación irregular puede recurrir, con carácter previo a la adopción por la autoridad administrativa nacional competente de una decisión de retorno en su contra, a un letrado para que le asista cuando preste declaración ante dicha autoridad, siempre que el ejercicio de este derecho no perjudique la buena marcha del procedimiento de retorno y no comprometa la aplicación eficaz de la Directiva 2008/115.

No obstante, el derecho a ser oído en todo procedimiento, tal y como se aplica en el marco de la Directiva 2008/115, y, en particular, de su artículo 6, debe interpretarse en el sentido de que no obliga a los Estados miembros a hacerse cargo de dicha asistencia en el marco de la asistencia jurídica gratuita.

Firmas