



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 10 de marzo de 2022*

«Procedimiento prejudicial — Política de inmigración — Directiva 2008/115/CE — Internamiento a efectos de expulsión — Artículo 16, apartado 1 — Efecto directo — Centro de internamiento especializado — Concepto — Internamiento en un centro penitenciario — Requisitos — Artículo 18 — Situación de emergencia — Concepto — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Control jurisdiccional efectivo»

En el asunto C-519/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Amtsgericht Hannover (Tribunal de lo Civil y Penal de Hannover, Alemania), mediante resolución de 12 de octubre de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 15 de octubre de 2020, en el procedimiento sustanciado contra

K

con intervención de:

Landkreis Gifhorn,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. E. Regan, Presidente de Sala, y la Sra. K. Jürimäe, Presidenta de la Sala Tercera, en funciones de Juez de la Sala Quinta, el Sr. C. Lycourgos (Ponente), Presidente de la Sala Cuarta, y los Sres. I. Jarukaitis y M. Ilešič, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Richard de la Tour;

Secretario: Sr. D. Dittert, Jefe de Unidad;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de septiembre de 2021;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de K, por el Sr. P. Fahlbusch y la Sra. B. Böhlo, Rechtsanwälte;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. J. Möller y R. Kanitz, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: alemán.

- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. K. Bulterman y M. H. S. Gijzen, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. C. Cattabriga y el Sr. H. Leupold, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de noviembre de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 16, apartado 1, y 18 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 2008, L 348, p. 98).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un procedimiento de expulsión incoado contra K en relación con la legalidad del internamiento de este en la sección de Langenhagen (Alemania) del centro penitenciario de Hannover (Alemania).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Los considerandos 3, 13 y 16 de la Directiva 2008/115 presentan el siguiente tenor:
 - «(3) El 4 de mayo de 2005, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó “Veinte directrices sobre el retorno forzoso”.

[...]

 - (13) Debe supeditarse expresamente el uso de medidas coercitivas a los principios de proporcionalidad y eficacia por lo que se refiere a los medios utilizados y a los objetivos perseguidos. Se deben establecer garantías mínimas para el desarrollo del retorno forzoso, teniendo en cuenta la Decisión 2004/573/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión [(DO 2004, L 261, p. 8)]. Los Estados miembros deben poder contar con distintas posibilidades para controlar el retorno forzoso.

[...]

 - (16) El recurso al internamiento a efectos de expulsión se debe limitar y supeditar al principio de proporcionalidad por lo que se refiere a los medios utilizados y a los objetivos perseguidos. Solo se justifica el internamiento para preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión, y si la aplicación de medidas menos coercitivas no es suficiente.»

4 El artículo 15, apartado 1, de dicha Directiva establece lo siguiente:

«Salvo que en el caso concreto de que se trate puedan aplicarse con eficacia otras medidas suficientes de carácter menos coercitivo, los Estados miembros podrán mantener internados a los nacionales de terceros países que sean objeto de procedimientos de retorno, únicamente a fin de preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión, especialmente cuando:

- a) haya riesgo de fuga, o
- b) el nacional de un tercer país de que se trate evite o dificulte la preparación del retorno o el proceso de expulsión.

Cualquier internamiento será lo más corto posible y solo se mantendrá mientras estén en curso y se ejecuten con la debida diligencia los trámites de expulsión.»

5 El artículo 16 de esta Directiva dispone:

«1. Como norma general, el internamiento se llevará a cabo en centros de internamiento especializados. En los casos en que un Estado miembro no pueda proporcionar alojamiento en un centro de internamiento especializado y tenga que recurrir a un centro penitenciario, los nacionales de terceros países sujetos al internamiento estarán separados de los presos ordinarios.

2. Previa petición, se autorizará a los nacionales de terceros países en régimen de internamiento a que entren en contacto en el momento oportuno con sus representantes legales, los miembros de su familia y las autoridades consulares competentes.

3. Se prestará particular atención a la situación de las personas vulnerables. Se les dispensará atención sanitaria de urgencia y tratamiento básico de las enfermedades.

4. Las organizaciones y los organismos nacionales, internacionales y no gubernamentales pertinentes y competentes podrán visitar los centros de internamiento a que se refiere el apartado 1, en la medida en que se utilicen para el internamiento de nacionales de terceros países con arreglo al presente capítulo. Tales visitas podrán estar sujetas a autorización previa.

5. Los nacionales de terceros países en régimen de internamiento recibirán de forma sistemática información sobre las normas aplicables en el centro y sobre sus derechos y obligaciones, incluida información sobre su derecho, con arreglo a la legislación nacional, a ponerse en contacto con las organizaciones y organismos a que se refiere el apartado 4.»

6 A tenor del artículo 17 de la citada Directiva:

«1. Los menores no acompañados y las familias con menores solo serán internados como último recurso y ello por el menor tiempo posible.

2. A las familias internadas en espera de expulsión se les facilitará alojamiento separado que garantice un grado adecuado de intimidad.

3. Se dará a los menores internados la posibilidad de participar en actividades de ocio, incluidos juegos y actividades recreativas adecuados a su edad, y, dependiendo de la duración de su estancia, tendrán acceso a la educación.

4. A los menores no acompañados se les facilitará, en la medida de lo posible, alojamiento en instituciones con personal e instalaciones que tengan en cuenta las necesidades propias de su edad.
5. El interés superior del niño deberá ser una consideración de primer orden en el internamiento de los menores en espera de expulsión.»
- 7 El artículo 18 de la misma Directiva, titulado «Situaciones de emergencia», tiene el siguiente tenor:
- «1. En situaciones en que un número excepcionalmente importante de nacionales de terceros países que deban ser retornados planteen una importante carga imprevista para la capacidad de las instalaciones de internamiento de un Estado miembro o para su personal administrativo o judicial, dicho Estado miembro podrá, mientras persista dicha situación excepcional, decidir autorizar períodos más largos para el control judicial que los establecidos en el artículo 15, apartado 2, párrafo tercero, y tomar medidas urgentes con respecto a las condiciones de internamiento que se aparten de las fijadas en el artículo 16, apartado 1, y en el artículo 17, apartado 2.
2. Cuando recurra a tales medidas excepcionales, el Estado miembro de que se trate informará a la Comisión. También informará a la Comisión tan pronto como desaparezcan las razones que justificaban la aplicación de dichas medidas excepcionales.
3. El presente artículo no se interpretará de tal modo que permita a los Estados miembros apartarse de su obligación general de tomar todas las medidas adecuadas, generales o particulares, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de la presente Directiva.»

Derecho alemán

- 8 El artículo 62a, apartado 1, de la Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Ley relativa a la estancia, el trabajo y la integración de los extranjeros en territorio federal), de 30 de julio de 2004 (BGBl. 2008 I, p. 162), en su versión en vigor durante el período comprendido entre el 29 de julio de 2017 y el 20 de agosto de 2019 (en lo sucesivo, «Ley sobre la estancia de los extranjeros»), establecía:
- «Como norma general, el internamiento a efectos de expulsión se llevará a cabo en centros de internamiento especializados. Cuando el territorio federal no disponga de un centro de internamiento especializado o el ciudadano extranjero represente una amenaza seria para la integridad corporal y la vida de terceros o para los intereses jurídicos superiores de seguridad interior, el internamiento podrá efectuarse en otros centros penitenciarios. En tales casos, deberá separarse a las personas sujetas al internamiento de los presos ordinarios.»
- 9 El artículo 1, punto 22, de la Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Segunda Ley de mejora de la ejecución de la obligación de salida), de 15 de agosto de 2019 (BGBl. 2019 I, p. 1294; en lo sucesivo, «Ley de 15 de agosto de 2019»), establece:
- «El artículo 62a, apartado 1, [de la Ley sobre la estancia de extranjeros] se sustituye por el texto siguiente:

“Los internos a efectos de expulsión se separarán de los presos ordinarios. Cuando varios miembros de una familia se hallen en régimen de internamiento, se les facilitará alojamiento separado del resto de internos a efectos de expulsión. Se garantizará un grado adecuado de intimidad”.»

- 10 El artículo 6 de dicha Ley dispone lo siguiente:

«Otra modificación de [la Ley sobre la estancia de los extranjeros] con efectos a partir del 1 de julio de 2022

El artículo 62a, apartado 1, de la [Ley sobre la estancia de los extranjeros], se sustituye por el texto siguiente:

“Como norma general, el internamiento a efectos de expulsión se llevará a cabo en centros de internamiento especializados. Cuando el territorio federal no disponga de un centro de internamiento especializado o el ciudadano extranjero represente una amenaza seria para la integridad corporal y la vida de terceros o para los intereses jurídicos superiores de seguridad interior, el internamiento podrá efectuarse en otros centros penitenciarios. En tales casos, deberá separarse a las personas sujetas al internamiento a efectos de expulsión de los presos ordinarios. Cuando varios miembros de una familia se hallen en régimen de internamiento, se les facilitará alojamiento separado del resto de internos a efectos de expulsión. Se garantizará un grado adecuado de intimidad”.»

- 11 A tenor del artículo 8 de la Ley de 15 de agosto de 2019:

«Entrada en vigor

(1) Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, la presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su promulgación.

(2) El artículo 6 entrará en vigor el 1 de julio de 2022.»

- 12 La exposición de motivos del proyecto de ley que dio lugar a la Ley de 15 de agosto de 2019 precisaba, en particular:

«De resultas de la modificación del artículo 62a, apartado 1, con carácter temporal, dejará de exigirse, en virtud del artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2008/115, que los internos a efectos de expulsión sean alojados en centros de internamiento especializados. El internamiento a efectos de expulsión podrá llevarse a cabo temporalmente en cualquier centro de internamiento, así como, con un límite de 500 plazas, en centros penitenciarios. En todo caso, deberá separarse a los internos a efectos de expulsión de los presos ordinarios. Ahora bien, seguirán siendo aplicables la norma actual relativa al alojamiento de varios miembros de una misma familia, recogida en el artículo 62a, apartado 1, frases tercera y cuarta, y los requisitos previstos en los artículos 16 y 17 de la Directiva 2008/115. Además, se habrá de examinar y decidir en todo caso si el alojamiento en un centro penitenciario es aceptable y legal en cada caso concreto, por ejemplo, por lo que respecta a personas pertenecientes a colectivos vulnerables. Las autoridades judiciales de los estados federados proveerán hasta 500 plazas para internos a efectos de expulsión, de modo que, habida cuenta del aumento previsto del número de plazas de internamiento a efectos de expulsión en las instalaciones de internamiento de los estados federados, se disponga, aproximadamente, de un total de 1 000 plazas para el internamiento a efectos de expulsión. [...] El artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2008/115 prevé, en situaciones de emergencia, la posibilidad de apartarse de la obligación de separación contemplada en el artículo 16, apartado 1, y de la exigencia de que las familias dispongan de un alojamiento separado, enunciada en el artículo 17,

apartado 2. [...] El requisito para establecer excepciones al amparo del artículo 18, apartado 1, es que un número excepcionalmente importante de nacionales de terceros países que deban ser retornados plantee para la capacidad de las instalaciones de internamiento o para el personal administrativo o judicial una carga que exceda de su capacidad. Este requisito se cumple en Alemania. La capacidad de Alemania (a 27 de marzo de 2019) es de alrededor de 487 plazas de internamiento a efectos de expulsión en el conjunto del territorio federal. Dado el desequilibrio entre el número de personas obligadas a salir del territorio por vía ejecutiva y el número de plazas de internamiento a efectos de expulsión, es manifiesto que el país soporta una carga excesiva que rebasa su capacidad actual. Esta carga constituye en la práctica un importante cuello de botella que obsta a la ejecución de la obligación de salida del territorio por vía ejecutiva. Las plazas de internamiento a efectos de expulsión existentes ya se están utilizando plenamente en el ámbito federal de forma coordinada entre los estados federados. Asimismo, el Gemeinsame Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr [Centro común de apoyo al retorno, Alemania (ZUR)], constituido durante el año 2017, tiene el objetivo de mejorar la gestión de las plazas de internamiento a efectos de expulsión. El porcentaje de plazas de internamiento ocupadas en el conjunto del territorio federal por medio del ZUR se sitúa en torno al 10 %. Esto significa que, en la práctica, muchas solicitudes de internamiento no pueden presentarse, pese a cumplirse los requisitos. Además, era imprevisible que la carga fuera a superar la capacidad existente. Dado que el número de nuevos solicitantes de protección decreció de forma constante durante años, hasta 2015, los estados federados redujeron el número de plazas disponibles para adaptar la capacidad de los centros de internamiento a efectos de expulsión a las necesidades, en ese momento, menores. Como consecuencia del cambio de contexto durante el año 2015 y del vertiginoso aumento del número de solicitantes de protección, la primera obligación del Estado federal y de los estados federados era aumentar la capacidad para atender las necesidades de dichos solicitantes. Esta obligación resulta, en particular, del Derecho europeo, concretamente de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO 2013, L 180, p. 96), y de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO 2011, L 337, p. 9), así como, además, del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. En esta situación, la toma a cargo de las personas recién llegadas primó sobre el aumento de la capacidad de internamiento, con el objetivo de cumplir en una fecha posterior (una vez concluido el procedimiento de solicitud de asilo y recurso) las exigencias dimanantes de la Directiva 2008/115. En efecto, la excepción prevista en el artículo 18 [de esta Directiva] tiene, precisamente, por objeto y como finalidad permitir que, en tal situación, las autoridades se ocupen de forma prioritaria de las personas que acaban de llegar al país sin incumplir, de forma previsible, sus obligaciones futuras. [...] Una vez concluida la situación excepcional, los estados federados comenzaron inmediatamente a crear nuevas plazas de internamiento y ya han conseguido incrementar la capacidad a 487 plazas para el conjunto del territorio federal (a 27 de marzo de 2019). Habida cuenta del tiempo que suele ser preciso para la ejecución de proyectos de construcción y para la creación de instalaciones de internamiento, todavía no se ha logrado adecuar por completo el número de plazas de internamiento a efectos de expulsión a las necesidades actuales. A la vista de las medidas adoptadas, se espera que el número de plazas de internamiento a efectos de expulsión cubra las necesidades el 30 de junio de 2022. Hasta entonces, la situación excepcional persistirá, de modo que el artículo 62a, apartado 1, en su redacción actual, no será aplicable hasta esa fecha. Por lo tanto, en ese momento, la legislación actualmente aplicable volverá a entrar en vigor.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 13 Según sus propias declaraciones, K, nacional pakistání, entró en el territorio de la República Federal de Alemania el 9 de octubre de 2015. El 24 de mayo de 2017, se desestimó su solicitud de asilo por ser manifiestamente infundada.
- 14 El aviso de expulsión, adoptado posteriormente en su contra, es ejecutivo desde el 7 de junio de 2017.
- 15 El 11 de agosto de 2020, K fue detenido a bordo de un autobús en la línea Berlín-Bruselas. Ese mismo día, el Amtsgericht Meppen (Tribunal de lo Civil y Penal de Meppen, Alemania) ordenó su internamiento a efectos de expulsión hasta el 25 de septiembre de 2020 inclusive y K fue internado en la sección de Langenhagen del centro penitenciario de Hannover.
- 16 El 24 de septiembre de 2020, el Landkreis Gifhorn (Distrito de Gifhorn, Alemania) solicitó al Amtsgericht Hannover (Tribunal de lo Civil y Penal de Hannover, Alemania) que ordenase la prórroga del internamiento de K hasta el 12 de noviembre de 2020. En su solicitud, el Distrito de Gifhorn indicó que estaba previsto mantener el internamiento de K en la sección de Langenhagen del centro penitenciario de Hannover.
- 17 Mediante auto de 25 de septiembre de 2020, tras oír a K, el Amtsgericht Hannover (Tribunal de lo Civil y Penal de Hannover) ordenó su internamiento en dicha sección hasta el 12 de noviembre de 2020.
- 18 El 28 de septiembre de 2020, K interpuso un recurso contra dicha resolución ante el mismo órgano jurisdiccional y fue oído, en el marco de este nuevo procedimiento, el 7 de octubre de 2020.
- 19 En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente, que se considera competente para conocer del recurso de K únicamente en lo que respecta a su internamiento durante el período comprendido entre el 25 de septiembre y el 2 de octubre de 2020, señala que la sección de Langenhagen comenzó a utilizarse en mayo de 2000 y que está dirigida por un funcionario de la Administración penitenciaria. El centro penitenciario de Hannover, al que está adscrita administrativamente, puede acoger, en total, cerca de 600 presos y está dirigido por un director, que es también responsable de la sección de Langenhagen. El centro penitenciario de Hannover está, en su totalidad, bajo la supervisión del Ministro de Justicia.
- 20 Dicho órgano jurisdiccional señala, asimismo, que las capacidades de la sección de Langenhagen, que le permitían inicialmente acoger hasta 171 internos a efectos de expulsión, fueron claramente reducidas. Actualmente es posible alojar en ella a 48 personas en régimen de internamiento a efectos de expulsión. El complejo está rodeado por una alambrada metálica de gran altura y comprende tres edificios de dos plantas de tamaño similar, cuyas ventanas están provistas de barrotes, así como otro edificio pequeño y una entrada para coches, utilizados como entrada para visitantes y personal del establecimiento, así como para la entrada y la salida de vehículos.
- 21 En el primero de estos tres edificios se aloja a nacionales de terceros países de sexo masculino internados a efectos de expulsión. El segundo edificio acoge a las mujeres y, en función de la tasa de ocupación, a hombres, nacionales de terceros países internados a efectos de expulsión. Las personas así internadas pueden recibir una visita todos los días, pasar varias horas al aire libre, acceder a Internet y poseer un teléfono móvil. Las habitaciones no están cerradas y solo son

ocupadas por una persona. No obstante, si así lo solicitan, varias personas pueden ser alojadas juntas en una misma habitación. En el pasillo se encuentran las duchas comunes y los aseos, libremente accesibles durante todo el día.

- 22 El tercer edificio, que estaba cerrado temporalmente desde el año 2013, fue utilizado, al menos desde la adopción de la resolución de 25 de septiembre de 2020 y hasta el 2 de octubre de 2020, para el encarcelamiento de presos ordinarios que cumplían penas privativas de libertad por responsabilidad personal subsidiaria o penas privativas de libertad de corta duración, de un máximo de tres meses. El centro penitenciario se encargaba de separar a los nacionales de terceros países, internados a efectos de expulsión, de esos presos. No existía acceso directo entre los edificios ocupados por los nacionales de terceros países en espera de expulsión y los edificios en los que se hallaban encarcelados dichos presos.
- 23 El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de si, durante ese período, la sección de Langenhagen constituía un «centro de internamiento especializado», en el sentido del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115, puesto que esa sección acogía, además de a personas internadas a efectos de expulsión, a presos ordinarios, y dado que no se garantizaba en ella una separación física y organizativa. En efecto, los edificios de esta sección se encuentran próximos entre sí y solo son accesibles —en particular para el personal del centro penitenciario— por una zona de entrada común.
- 24 Además, dicho órgano jurisdiccional señala que, aunque la sección de Langenhagen tiene su propia directora, el mismo personal penitenciario interviene en dicha sección para hacerse cargo tanto de los presos como de las personas internadas a efectos de expulsión.
- 25 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente considera que la modificación introducida en el artículo 62a, apartado 1, de la Ley sobre la estancia de extranjeros mediante la Ley de 15 de agosto de 2019, y que permite, hasta el 1 de julio de 2022, establecer una excepción a la obligación, derivada del artículo 16, apartado 1, primera frase, de la Directiva 2008/115, de internar a los nacionales de terceros países en situación irregular en centros de internamiento especializados, es contraria al Derecho de la Unión.
- 26 En efecto, si bien es cierto que, para establecer excepciones a este artículo 16, apartado 1, el legislador alemán invocó la existencia de una situación de emergencia, en el sentido del artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2008/115, dicho órgano jurisdiccional subraya que, con independencia de si, en la fecha de adopción de la Ley de 15 de agosto de 2019, se cumplían los requisitos impuestos por dicho artículo 18, procede, en cualquier caso, declarar que dichos requisitos han dejado de cumplirse. Afirma que, aunque los centros de internamiento especializados se vieran expuestos a una gran carga debido a las necesidades de distanciamiento relacionadas con la pandemia de COVID-19, esta carga no está vinculada a la presencia de un número excepcionalmente importante de nacionales de terceros países, como exige dicho artículo 18, apartado 1. Además, considera que el legislador alemán no ha proporcionado información sobre la tasa de ocupación de los centros de internamiento, ni precisado el número provisional de nacionales de terceros países sometidos a una obligación de abandonar el territorio por vía ejecutiva ni, entre ellos, el número de nacionales de terceros países en situación irregular con respecto a los cuales podrían existir motivos de internamiento.

- 27 En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en primer lugar, si el juez nacional debe comprobar, por sí mismo, la existencia de una situación de emergencia, en el sentido del citado artículo 18, en cada procedimiento de internamiento a efectos de expulsión o si, por el contrario, debe aceptar la declaración realizada por el legislador nacional, sin efectuar por sí mismo un examen en el caso concreto.
- 28 En el supuesto de que el juez que ordena el internamiento deba asegurarse por sí mismo de la existencia de una situación de emergencia, en el sentido del referido artículo 18, el órgano jurisdiccional remitente considera que procede examinar si el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115 le obliga a excluir la aplicación de la Ley de 15 de agosto de 2019 cuando no se haya acreditado tal situación de emergencia.
- 29 Si se respondiera afirmativamente a esta cuestión, habría que comprobar además si la mera integración organizativa del centro de internamiento en la Administración de Justicia basta para excluir que pueda considerarse un «centro de internamiento especializado», en el sentido del artículo 16 de la Directiva 2008/115, y, en caso de respuesta negativa, si esta calificación de «centro de internamiento especializado» queda excluida por el hecho de que uno de los edificios de ese centro se utilice para el internamiento de personas a las que se haya impuesto una condena penal.
- 30 En estas circunstancias, el Amtsgericht Hannover (Tribunal de lo Civil y Penal de Hannover) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión, en particular el artículo 18, apartados 1 y 3, de la Directiva [2008/115], en el sentido de que un tribunal nacional que resuelve sobre el internamiento a efectos de expulsión debe comprobar en cada caso las condiciones establecidas en dicha disposición, en particular, que persiste la situación excepcional, cuando el legislador nacional, acogiéndose al artículo 18, apartado 1, se desvía en el Derecho nacional de los requisitos del artículo 16, apartado 1, de esta Directiva?
- 2) ¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión, en particular, el artículo 16, apartado 1, de la Directiva [2008/115], en el sentido de que se opone a una normativa nacional que autoriza temporalmente, hasta el 1 de julio de 2022, el alojamiento de internos a efectos de expulsión en un centro penitenciario, a pesar de que en el Estado miembro existen centros de internamiento especializados y no viene exigido imperativamente por una situación de emergencia en el sentido del artículo 18, apartado 1, de [esta Directiva]?
- 3) ¿Debe interpretarse el artículo 16, apartado 1, de la Directiva [2008/115] en el sentido de que no procede la calificación como “centro de internamiento especializado” para el alojamiento de los internos a efectos de expulsión por el mero hecho de que:
- el “centro de internamiento especializado” está indirectamente sometido al mismo miembro del Gobierno que los establecimientos penitenciarios para presos, a saber, la Ministra de Justicia,
 - el “centro de internamiento especializado” está organizado como departamento de un centro penitenciario y, aunque tiene una directora propia, como uno de los departamentos del centro penitenciario en su conjunto, está sometido a la dirección del centro penitenciario?

4) En caso de respuesta negativa a la tercera cuestión prejudicial:

¿Debe interpretarse el artículo 16, apartado 1, de la Directiva [2008/115] en el sentido de que se trata de un internamiento en un “centro de internamiento especializado” de internos a efectos de expulsión cuando un centro penitenciario crea un departamento especializado destinado a centro de internamiento a efectos de expulsión, cuando dicho departamento gestiona un recinto especializado con tres edificios en el interior de un vallado para internos a efectos de expulsión y uno de dichos tres edificios es ocupado temporalmente solo con presos, que cumplen penas privativas de libertad por responsabilidad personal subsidiaria o penas privativas de libertad de corta duración, si bien el centro penitenciario mantiene la separación entre los internos a efectos de expulsión y los presos, cada casa dispone, en particular, de instalaciones propias (su propio ropero, su propia enfermería, su propio gimnasio) y el patio/la zona exterior es visible desde todas las casas, pero cada casa tiene un área propia, rodeada con una [alambrada metálica], para los internos, de modo que entre las casas no hay un acceso directo?»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 31 Mediante resolución de 18 de noviembre de 2020, el Presidente del Tribunal de Justicia acordó dar prioridad al presente asunto en virtud del artículo 53, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Cuestiones prejudiciales tercera y cuarta

- 32 Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, que procede examinar en primer lugar y de manera conjunta, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que una sección específica de un centro penitenciario que, por una parte, aunque dispone de su propio director, está subordinada a la dirección de ese centro y sometida a la autoridad del ministro bajo cuya autoridad se hallan los centros penitenciarios y en la que, por otra parte, se interna, a efectos de expulsión, a nacionales de terceros países en edificios específicos, que disponen de instalaciones propias y separadas de los otros edificios de esa sección en los que están encarceladas personas a las que se ha impuesto una condena penal, puede considerarse un «centro de internamiento especializado», en el sentido de dicha disposición.
- 33 Para responder a esta cuestión, procede, en primer lugar, interpretar el concepto de «centro de internamiento especializado», en el sentido del artículo 16 de la Directiva 2008/115. A este respecto, procede subrayar que ni el artículo 16 ni ninguna otra disposición de la Directiva 2008/115 definen lo que debe entenderse por este concepto. De ello se deduce que este debe interpretarse conforme al sentido habitual de las expresiones que lo componen en el lenguaje corriente, teniendo también en cuenta el contexto en el que se utilizan dichas expresiones y los objetivos perseguidos por la normativa de la que tales expresiones forman parte [sentencia de 1 de octubre de 2020, Staatssecretaris van Financiën (Tipo reducido de IVA para afrodisíacos), C-331/19, EU:C:2020:786, apartado 24 y jurisprudencia citada].

- 34 A este respecto, procede señalar, en primer término, que la primera frase del artículo 16, apartado 1, de esta Directiva establece el principio según el cual el internamiento a efectos de expulsión de nacionales de terceros países en situación irregular se efectúa en centros de internamiento especializados (sentencia de 2 de julio de 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 35 De ello se deduce que los centros de internamiento especializados, en el sentido de esta disposición, tienen por objeto permitir a los Estados miembros ejecutar una decisión por la que se ordena, con arreglo al artículo 15 de dicha Directiva, el internamiento de un nacional de un tercer país en situación irregular, a saber, una medida coercitiva que priva al interesado de la libertad de circulación y lo aísla del resto de la población, obligándolo a permanecer sin solución de continuidad en un perímetro restringido y cerrado (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartados 223 a 225).
- 36 Asimismo, del tenor de dicho artículo 16, apartado 1, se desprende que los centros de internamiento especializados se distinguen de los centros penitenciarios, lo que implica que las condiciones de internamiento en esos centros deben presentar ciertas particularidades respecto de las condiciones normales de ejecución de las penas privativas de libertad en centros penitenciarios.
- 37 En segundo término, del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/115 resulta expresamente que, de no existir otras medidas suficientes de carácter menos coercitivo que pudieran aplicarse con eficacia, el internamiento de un nacional de un tercer país en situación irregular en el territorio de un Estado miembro solo puede justificarse con vistas a preparar su retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión, en particular cuando haya riesgo de fuga o cuando dicho nacional de un tercer país evite o dificulte la preparación del retorno o el proceso de expulsión. Por tanto, únicamente en el supuesto de que la ejecución de la decisión de retorno en forma de expulsión pueda verse dificultada por el comportamiento del interesado, tras una apreciación de cada situación específica, podrán los Estados miembros privar de libertad a ese último mediante un internamiento (sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartados 268 y 269 y jurisprudencia citada).
- 38 De ello se sigue que, cuando se ordena a efectos de la expulsión, el internamiento de un nacional de un tercer país en situación irregular solo está destinado a garantizar la efectividad del procedimiento de retorno y no persigue ninguna finalidad punitiva, como señaló el Abogado General en el punto 104 de sus conclusiones.
- 39 En tercer término, procede recordar que la Directiva 2008/115 tiene por objeto establecer una política eficaz de expulsión y repatriación, respetando plenamente los derechos fundamentales y la dignidad de las personas afectadas [sentencia de 14 de enero de 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Retorno de un menor no acompañado), C-441/19, EU:C:2021:9, apartado 70 y jurisprudencia citada].
- 40 A este respecto, procede subrayar, más concretamente, que todo internamiento comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2008/115 está estrictamente regulado por las disposiciones de su capítulo IV, con el fin de garantizar, por una parte, el respeto del principio de proporcionalidad por lo que se refiere a los medios utilizados y a los objetivos perseguidos, y, por

otra, el respeto de los derechos fundamentales de los nacionales de terceros países (sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális, C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartado 274 y jurisprudencia citada).

- 41 Así pues, las medidas de internamiento adoptadas en virtud del capítulo IV de la Directiva 2008/115 deben, en particular, no vulnerar el derecho a la libertad de los nacionales de terceros países objeto de tales medidas, tal y como se garantiza en el artículo 6 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 42 A este respecto, es preciso recordar que en la medida en que la Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), el artículo 52, apartado 3, de la Carta establece que su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere el referido Convenio, a la vez que precisa que el Derecho de la Unión podrá conceder una protección más extensa. Por tanto, a efectos de la interpretación del artículo 6 de la Carta, procede tener en cuenta el artículo 5 del CEDH como nivel mínimo de protección (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de marzo de 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, apartado 37).
- 43 Pues bien, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el artículo 5, apartado 1, del CEDH dispone que «el lugar y las condiciones de privación de libertad han de ser apropiados» y que «debe existir un vínculo entre el motivo invocado para la privación autorizada [de libertad] y el lugar y el régimen de internamiento», teniendo en cuenta que tal internamiento puede aplicarse a personas «que, en su caso, no hayan cometido otras infracciones más allá de las relacionadas con la estancia» (TEDH, sentencias de 13 de diciembre de 2011, Kanagaratnam y otros c. Bélgica, ECHR:2011:1213JUD001529709, § 84, y de 28 de febrero de 2019, H. A. y otros c. Grecia, ECHR:2019:0228JUD001995116, § 196).
- 44 En cuarto término, es preciso señalar que el considerando 3 de la Directiva 2008/115 se remite a las «directrices sobre el retorno forzoso», adoptadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. Según la décima de estas directrices, los nacionales de terceros países internados a efectos de su expulsión «normalmente [...] serán alojad[o]s lo antes posible en centros especialmente designados al efecto, que ofrezcan condiciones materiales y un régimen adaptados a su situación legal y cuenten con una plantilla integrada por personal cualificado».
- 45 De los apartados 34 a 44 de la presente sentencia se desprende que un «centro de internamiento especializado», en el sentido del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115, se caracteriza por una disposición y un equipamiento de sus locales y por unas modalidades de organización y de funcionamiento que permiten obligar al nacional de un tercer país en situación irregular alojado en él a permanecer sin solución de continuidad en un perímetro restringido y cerrado, al tiempo que limitan tal imposición a aquello que es estrictamente necesario para garantizar la preparación efectiva de su expulsión. Por lo tanto, las condiciones de internamiento aplicables en tal centro deben ser tales que eviten, en la medida de lo posible, que el internamiento de dicho nacional se asemeje a un encierro en un entorno carcelario, propio de una detención con fines punitivos.
- 46 Además, esas condiciones de internamiento deben concebirse de tal manera que se respeten tanto los derechos fundamentales garantizados por la Carta como los derechos consagrados en el artículo 16, apartados 2 a 5, y en el artículo 17 de la Directiva 2008/115.

- 47 En segundo lugar, consta que, en el marco del artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia no es competente para aplicar las normas del Derecho de la Unión a un supuesto de hecho determinado. Corresponde por tanto al órgano jurisdiccional remitente efectuar las calificaciones jurídicas necesarias para resolver el litigio principal. En cambio, incumbe al Tribunal de Justicia proporcionarle todas las indicaciones necesarias para guiarle en esa apreciación (sentencia de 3 de julio de 2019, UniCredit Leasing, C-242/18, EU:C:2019:558, apartado 48 y jurisprudencia citada).
- 48 Desde esta perspectiva, es preciso señalar que corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar, teniendo en cuenta todos los elementos pertinentes y al término de una apreciación global de estos, si el lugar y las condiciones de internamiento de que se trata en el litigio principal, considerados en su conjunto, son adecuados para un internamiento ordenado con arreglo al artículo 15 de la Directiva 2008/115.
- 49 A tal fin, debe precisarse, en primer término, que algunos de los elementos pertinentes que pueden guiar la apreciación de conjunto que debe realizar dicho órgano jurisdiccional, se recogen, en particular, en las directrices décima y undécima de las directrices sobre el retorno forzoso, adoptadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, y a las que remite el considerando 3 de dicha Directiva.
- 50 En segundo término, como subrayó el Abogado General en el punto 124 de sus conclusiones, el mero hecho de que un lugar de internamiento, que dispone de su propia estructura de dirección, esté vinculado administrativamente a una autoridad que también dispone de competencias respecto de los centros penitenciarios no basta para excluir que ese lugar sea calificado de «centro de internamiento especializado», en el sentido del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115. En efecto, tal vinculación de carácter meramente administrativo carece, en principio, de pertinencia a este respecto. Solo sería distinto si la aplicación de determinadas condiciones de internamiento guardase relación con tal vinculación.
- 51 En tercer término, conforme a la segunda frase del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115, en los casos en que un Estado miembro no pueda proporcionar a los nacionales de terceros países un alojamiento en un centro de internamiento especializado a la espera de su expulsión y tenga que internarlos en un centro penitenciario, dichos nacionales estarán separados de los presos ordinarios.
- 52 Por tanto, la mera separación, dentro de un mismo centro de internamiento, de los nacionales de terceros países en situación irregular y de los presos ordinarios no basta para considerar que la parte de ese centro en la que esos nacionales están internados a efectos de expulsión constituya un «centro de internamiento especializado», en el sentido del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115.
- 53 No obstante, y siempre que tal separación esté garantizada de manera efectiva, la calificación de un centro de internamiento de «centro de internamiento especializado» no queda automáticamente excluida por el hecho de que, como en el caso de autos, una parte separada de un complejo en el que estén internados nacionales de terceros países a efectos de expulsión se destine a encarcelar a personas a las que se haya impuesto una condena penal.
- 54 En efecto, si bien es cierto que tal configuración debe por supuesto tenerse en cuenta en la apreciación a la que proceda el órgano jurisdiccional remitente, este debe prestar especial atención igualmente a la disposición de los locales específicamente dedicados al internamiento

de nacionales de terceros países, a las normas que precisen sus condiciones de internamiento y a las calificaciones específicas y atribuciones del personal encargado del centro en el que se lleve a cabo ese internamiento y determinar si, a la vista de todos esos elementos, las imposiciones a las que se hallan sometidos los nacionales de terceros países de que se trata se limitan a aquello que es necesario para garantizar un procedimiento de retorno eficaz y evitan, en la medida de lo posible, que dicho internamiento se asemeje a un encierro en un entorno carcelario característico de una detención con fines punitivos.

- 55 Desde esta perspectiva, la circunstancia de que las normas nacionales relativas a la ejecución de las penas sean aplicables, aunque sea por analogía, al internamiento de nacionales de terceros países en espera de su expulsión, constituye un indicio sólido de que ese internamiento no tiene lugar en un «centro de internamiento especializado», en el sentido del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115.
- 56 A la inversa, el hecho de que al menos la mayor parte del personal encargado de gestionar el internamiento de los nacionales de terceros países con vistas a su expulsión y los principales responsables encargados del funcionamiento del centro en el que se lleva a cabo el internamiento dispongan de una formación específica para ese tipo de gestión constituye un indicio que aboga a favor de la calificación de dicho centro de «centro de internamiento especializado». Lo mismo cabe decir de la circunstancia de que el personal en contacto directo con esos nacionales de terceros países esté destinado exclusivamente al centro en el que se desarrolla su internamiento y no, simultáneamente, a un centro destinado a encarcelar a personas objeto de condenas penales.
- 57 De cuanto antecede resulta que procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta que el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que una sección específica de un centro penitenciario que, por una parte, aunque dispone de su propio director, está subordinada a la dirección de ese centro y sometida a la autoridad del ministro bajo cuya autoridad se hallan los centros penitenciarios y en la que, por otra parte, se interna, a efectos de expulsión, a nacionales de terceros países en edificios específicos, que disponen de instalaciones propias y separadas de los otros edificios de esa sección en los que están encarceladas personas a las que se ha impuesto una condena penal, puede considerarse un «centro de internamiento especializado», en el sentido de esta disposición, siempre que las condiciones de internamiento aplicables a esos nacionales eviten, en la medida de lo posible, que ese internamiento se asemeje a un encierro en un entorno carcelario y estén concebidas de tal manera que se respeten los derechos fundamentales garantizados por la Carta y los derechos consagrados en el artículo 16, apartados 2 a 5, y en el artículo 17 de dicha Directiva.

Primera cuestión prejudicial

- 58 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 18, apartados 1 y 3, de la Directiva 2008/115 deben interpretarse en el sentido de que el órgano jurisdiccional nacional que debe ordenar el internamiento, en un centro penitenciario, de un nacional de un tercer país a efectos de expulsión o la prórroga de tal internamiento, debe poder comprobar si se cumplen los requisitos a los que dicho artículo 18 supedita la posibilidad de que un Estado miembro disponga que ese nacional sea internado en un centro penitenciario.

- 59 En primer lugar, procede señalar que el internamiento y la prórroga de este tienen una naturaleza análoga, ya que ambos tienen como consecuencia privar de libertad al nacional del tercer país para preparar su retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de junio de 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, apartado 44).
- 60 En segundo lugar, es preciso subrayar que el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2008/115 permite a los Estados miembros adoptar medidas urgentes con respecto a las condiciones de internamiento de los nacionales de terceros países que se aparten de las fijadas en el artículo 16, apartado 1, y en el artículo 17, apartado 2, de dicha Directiva cuando un número excepcionalmente importante de nacionales de terceros países que deban ser retornados plantee una importante carga imprevista para la capacidad de sus instalaciones de internamiento y mientras persista dicha situación excepcional. El apartado 3 de ese artículo 18 precisa además que el apartado 1 de ese artículo no permite a los Estados miembros apartarse de su obligación general de tomar todas las medidas adecuadas, generales o particulares, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de la Directiva 2008/115.
- 61 De ello se sigue que un Estado miembro que adopta una normativa como la controvertida en el litigio principal con arreglo al artículo 18, apartado 1, de dicha Directiva, sigue estando obligado a respetar las normas, distintas de aquellas previstas en el artículo 16, apartado 1, y en el artículo 17, apartado 2, de esa Directiva, que enmarcan el internamiento de los nacionales de terceros países en situación irregular y la prórroga de tal internamiento.
- 62 En tercer lugar, es preciso subrayar que, en la medida en que puede menoscabar el derecho a la libertad del nacional de un tercer país afectado, consagrado en el artículo 6 de la Carta, una decisión por la que se ordena su internamiento o la prórroga de este está supeditada al respeto de garantías estrictas, a saber, en particular, la protección contra las arbitrariedades (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de marzo de 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, apartado 40). Pues bien, tal protección implica, entre otras cosas, que un internamiento solo puede ordenarse o prorrogarse respetando las reglas generales y abstractas que fijan sus condiciones y modalidades.
- 63 Además, sería contrario al contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado en el artículo 47 de la Carta, que ningún órgano jurisdiccional pudiera examinar si una resolución por la que se ordena el internamiento con arreglo a la Directiva 2008/115 es conforme a los derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión a los nacionales de terceros países en situación irregular en el territorio de un Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartado 290).
- 64 De ello se sigue que, cuando un órgano jurisdiccional debe, en el marco de sus competencias, ordenar, sobre la base de la normativa de un Estado miembro que aplica el artículo 18 de la Directiva 2008/115, que el internamiento de un nacional de un tercer país a efectos de expulsión se ejecute en un centro penitenciario o que el internamiento de ese nacional en tal centro se prolongue, dicho órgano jurisdiccional debe poder examinar, antes de adoptar una resolución, la compatibilidad de tal normativa con el Derecho de la Unión y, por tanto, verificar si esta es conforme con aquello que permite el referido artículo 18 [véase, por analogía, la sentencia de 28 de enero de 2021, Spetsializirana prokuratura (Declaración de derechos), C-649/19, EU:C:2021:75, apartado 74 y jurisprudencia citada].

- 65 A tal efecto, dicho órgano jurisdiccional debe poder pronunciarse sobre cualquier elemento de hecho y de Derecho pertinente para determinar si, más allá del propio principio del internamiento del nacional de un tercer país afectado, las condiciones excepcionales en las que este se ejecutará, con arreglo al artículo 18 de la Directiva 2008/115, están justificadas. Así pues, dicho órgano jurisdiccional debe poder tomar en consideración tanto los hechos y pruebas invocados por la autoridad administrativa que solicita el internamiento en un centro penitenciario como cualquier posible observación del nacional del tercer país. Además, debe poder investigar cualquier otro elemento pertinente para su decisión en el supuesto de que lo considere necesario. Así pues, las facultades de las que goza la autoridad judicial no pueden circunscribirse únicamente, en ningún caso, a los elementos presentados por la autoridad administrativa (véase, por analogía, la sentencia de 5 de junio de 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, apartado 62).
- 66 Por último, en contra de lo que sostiene el Gobierno alemán, la obligación del Estado miembro de que se trate, con arreglo al artículo 18, apartado 2, de la Directiva 2008/115, de informar a la Comisión de que ha de recurrir a las medidas excepcionales autorizadas por el apartado 1 de dicho artículo, así como de la desaparición de las razones que justifican la aplicación de tales medidas, no cambia esta conclusión. En efecto, ese procedimiento de mera notificación no equivale a un examen judicial de la legalidad de las medidas de internamiento que pueden ordenarse sobre la base de esta última disposición.
- 67 De cuanto antecede resulta que procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 18 de la Directiva 2008/115, leído en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que el órgano jurisdiccional nacional que debe ordenar, en su ámbito de competencia, el internamiento, en un centro penitenciario, de un nacional de un tercer país a efectos de expulsión o la prórroga de tal internamiento, debe poder comprobar si se cumplen los requisitos a los que dicho artículo 18 supedita la posibilidad de que un Estado miembro disponga que ese nacional sea internado en un centro penitenciario.

Segunda cuestión prejudicial

- 68 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional nacional puede excluir la aplicación de una normativa de un Estado miembro que permite, con carácter temporal, internar a los nacionales de terceros países en situación irregular, a efectos de su expulsión, en centros penitenciarios, separados de los presos ordinarios, cuando no concurren o han dejado de concurrir los requisitos a los que el artículo 18, apartado 1, de dicha Directiva supedita la conformidad de tal normativa con el Derecho de la Unión.
- 69 Con carácter preliminar, procede señalar que los Estados miembros pueden apartarse del principio establecido en el artículo 16, apartado 1, primera frase, de la Directiva 2008/115, según el cual los nacionales de terceros países deben ser internados, a efectos de su expulsión, en centros de internamiento especializados, en virtud tanto de la segunda frase de ese apartado como del artículo 18 de dicha Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de julio de 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, apartados 36 y 39).
- 70 Para responder a la segunda cuestión prejudicial, y a pesar de que la normativa nacional controvertida en el litigio principal fue adoptada con arreglo al artículo 18 de la Directiva 2008/115, es preciso, por tanto, determinar las condiciones en las que un Estado miembro puede

apartarse, en virtud no solo de ese artículo 18, sino también del artículo 16, apartado 1, segunda frase, de la Directiva 2008/115, de la obligación de ejecutar una medida de internamiento a efectos de expulsión en un centro de internamiento especializado, antes de examinar si, cuando ninguna de esas disposiciones es aplicable, un órgano jurisdiccional de un Estado miembro puede excluir la aplicación de la normativa de dicho Estado miembro que autoriza temporalmente a internar, a efectos de expulsión, a nacionales de terceros países en centros penitenciarios, separados de los presos comunes.

- 71 Por lo que respecta, en primer lugar, al artículo 18 de la Directiva 2008/115, es preciso subrayar, con carácter preliminar, que, en la medida en que este artículo permite a los Estados miembros apartarse de determinados principios establecidos por dicha Directiva cuando la presencia en su territorio de un número excepcionalmente importante de nacionales de terceros países que deban ser retornados plantea una importante carga imprevista para las capacidades de sus centros de internamiento especializados, esta disposición debe ser objeto de una interpretación restrictiva.
- 72 Pues bien, es preciso señalar, a este respecto, que la mera presencia de un número excepcionalmente importante de nacionales de terceros países que deban ser retornados en el territorio del Estado miembro de que se trate no permite demostrar que se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2008/115. En efecto, con arreglo al artículo 15, apartado 1, de esta, solo una parte de esos nacionales de terceros países puede ser internada a efectos de expulsión y, por tanto, plantear una importante carga imprevista para las capacidades de los centros de internamiento especializados del Estado miembro de que se trate.
- 73 Por consiguiente, el uso, por un Estado miembro, de la facultad excepcional que le reconoce el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2008/115 implica que ese Estado miembro pueda demostrar que el número de nacionales de terceros países objeto de una decisión por la que se ordena su internamiento a efectos de expulsión es tan importante que plantea una importante carga imprevista para las capacidades de los centros de internamiento especializados situados en todo su territorio.
- 74 A este respecto, en lo que atañe, en primer término, al requisito específico relativo a la importancia de la carga que debe pesar sobre las capacidades de los centros de internamiento del Estado miembro de que se trate, es preciso señalar, antes de nada, que, como subrayó el Abogado General, en esencia, en el punto 59 de sus conclusiones, el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2008/115 no exige que las capacidades de esos centros de internamiento especializados estén permanente e íntegramente saturadas, sino únicamente que dichas capacidades estén estructuralmente próximas a la saturación.
- 75 El hecho de que algunas versiones lingüísticas de esta disposición, como la versión en lengua alemana, se refieran a una «sobrecarga» (*Überlastung*) de las capacidades de estos centros no modifica esta afirmación. En efecto, otras versiones lingüísticas de dicha disposición se limitan a mencionar una carga «pesada», como es el caso de las versiones francesa (*lourde*) y neerlandesa, (*zwaar worden belast*), o una carga «importante», «considerable» o «grande», como es el caso de las versiones española, italiana y lituana (*importante, notevole y didelė*).
- 76 Pues bien, según jurisprudencia reiterada, una interpretación puramente literal de una o varias versiones lingüísticas de un texto de Derecho de la Unión, prescindiendo de las demás, no puede prevalecer, ya que la aplicación uniforme de las disposiciones del Derecho de la Unión exige que

sean interpretadas a la luz de las versiones de todas las lenguas. En caso de divergencia entre las diversas versiones lingüísticas de un texto jurídico de la Unión, la disposición de que se trate debe interpretarse en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en que se integra (sentencia de 27 de septiembre de 2017, Nintendo, C-24/16 y C-25/16, EU:C:2017:724, apartado 72).

- 77 A este respecto, si bien es cierto que, como se ha señalado en el apartado 71 de la presente sentencia, el artículo 18 de la Directiva 2008/115 debe interpretarse de manera estricta, tal interpretación debe igualmente, no obstante, ser acorde con los objetivos que persigue dicho artículo y no puede privarlo de efectos (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de septiembre de 2014, Fastweb, C-19/13, EU:C:2014:2194, apartado 40). Pues bien, la facultad de apartarse de determinadas disposiciones de la Directiva 2008/115 que dicho artículo 18 ofrece a los Estados miembros para permitirles garantizar la eficacia del procedimiento de retorno pese a la situación de urgencia a la que han de hacer frente quedaría en gran medida privada de efecto si se impidiese a los Estados miembros adoptar una normativa que permitiera, durante un determinado período, internar, a efectos de expulsión, a nacionales de terceros países en un centro penitenciario por el mero hecho de que, durante ese período, existieran o pudieran existir plazas disponibles, aunque solo fuera por un período de tiempo breve o en una cantidad muy limitada, en centros de internamiento especializados situados en su territorio.
- 78 En consecuencia, un Estado miembro puede adoptar, en virtud del artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2008/115, una normativa que permita internar a nacionales de terceros países a efectos de su expulsión en centros penitenciarios, aunque no se excluya que, durante el período en el que ese Estado miembro hace uso de dicha facultad, haya plazas temporalmente disponibles en algunos centros de internamiento especializados en su territorio.
- 79 Por lo que respecta, en segundo término, al requisito específico relativo al carácter imprevisto de la carga que debe pesar sobre la capacidad de los centros de internamiento del Estado miembro de que se trate, procede señalar que, con arreglo al artículo 18, apartados 1 y 2, de la Directiva 2008/115, las medidas que permiten apartarse de lo dispuesto en el artículo 16, apartado 1, y en el artículo 17, apartado 2, de dicha Directiva que los Estados miembros pueden adoptar con arreglo al citado artículo 18, son medidas urgentes de carácter excepcional. Además, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación nacional que transpone el artículo 16 de la Directiva 2008/115 deben, en principio, tener la posibilidad de llevar a cabo el internamiento en centros de internamiento especializados (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de julio de 2014, Bero y Bouzalmate, C-473/13 y C-514/13, EU:C:2014:2095, apartado 29).
- 80 Por consiguiente, el Estado miembro de que se trate debe poder demostrar que, en la fecha en la que adoptó tales medidas excepcionales, no se le podía reprochar razonablemente no haber anticipado en mayor medida la importante carga que el número de nacionales de terceros países objeto de una decisión de internamiento haría pesar en esa fecha sobre los centros de internamiento especializados situados en su territorio o, al menos, que no se le podía reprochar razonablemente no haber adoptado, en esa fecha, medidas estructurales suficientes para aliviar la carga que pesaba sobre las capacidades de tales centros.
- 81 De ello se sigue que un Estado miembro no puede, en particular, invocar el artículo 18 de la Directiva 2008/115 cuando la importante carga que pesa sobre las capacidades de sus centros de internamiento especializados no es la consecuencia de un aumento inesperado del número de

nacionales de terceros países objeto de una medida de internamiento, sino que se debe únicamente a la reducción del número de plazas disponibles en esos centros de internamiento especializados o a la falta de anticipación de las autoridades nacionales.

- 82 En tercer término, es preciso, además, que dicho Estado miembro pueda demostrar que sigue existiendo una carga importante, en el sentido del apartado 74 de la presente sentencia, a lo largo de todo el período durante el que se basa en el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2008/115 para apartarse del principio establecido en el artículo 16, apartado 1, primera frase, de dicha Directiva. En efecto, de dicho artículo 18, apartado 1, resulta expresamente que tales medidas deben dejar de producir sus efectos a partir del momento en que haya desaparecido la situación de emergencia descrita en dicha disposición.
- 83 Además, ese Estado miembro debe poder probar, a lo largo de todo el período durante el que aplica el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2008/115, que aún no le ha sido posible adoptar medidas estructurales suficientes, en el sentido del apartado 80 de la presente sentencia, para aliviar esa carga importante que pesa sobre las capacidades de los centros de internamiento especializados.
- 84 Por tanto, el artículo 18 de la Directiva 2008/115 autoriza a un Estado miembro a mantener en vigor una normativa que permita, con carácter temporal, que los nacionales de terceros países sean internados, a efectos de expulsión, en centros penitenciarios mientras no pueda esperarse razonablemente de ese Estado miembro que ponga fin a la importante carga, sobrevenida de manera imprevista, que siga pesando sobre las capacidades del conjunto de sus centros de internamiento especializados, debido al número excepcionalmente importante de nacionales de terceros países objeto de una decisión por la que se ordena su internamiento a efectos de expulsión
- 85 El cumplimiento de estos requisitos puede requerir que las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate estén legalmente obligadas a revisar periódicamente la persistencia de tal situación de emergencia, al menos cuando la normativa adoptada por ese Estado miembro en virtud del artículo 18 de la Directiva 2008/115 no esté destinada a producir sus efectos únicamente durante un breve período, en su caso renovable.
- 86 En cuarto término, procede recordar que, como se ha señalado en el apartado 61 de la presente sentencia, un Estado miembro no puede, sobre la base del artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2008/115, privar a un nacional de un tercer país en situación irregular de derechos distintos de los que le reconocen el artículo 16, apartado 1, y el artículo 17, apartado 2, de dicha Directiva.
- 87 Pues bien, como confirman sus considerandos 13 y 16, la Directiva 2008/115 supedita expresamente el recurso a medidas coercitivas y, más concretamente, a medidas de internamiento, al respeto del principio de proporcionalidad por lo que respecta a los medios utilizados y a los objetivos perseguidos.
- 88 De ello se deduce que la normativa nacional que aplica ese artículo 18 debe disponer que el internamiento en un centro penitenciario de un nacional de un tercer país a efectos de expulsión solo podrá ordenarse o prorrogarse tras haber examinado, en cada caso concreto, por una parte, si en la actualidad no existe ninguna plaza disponible en uno de los centros de internamiento especializados del Estado miembro de que se trate y, por otra parte, si no es posible aplicar ninguna otra medida menos coercitiva.

- 89 Además, el Estado miembro que aplica el artículo 18 de esta Directiva sigue estando obligado a prestar, con arreglo al artículo 16, apartado 3, y al artículo 17, apartados 3 a 5, de dicha Directiva, particular atención a la situación de las personas vulnerables internadas y, en particular, a la situación de los menores cuyo interés superior debe tenerse en cuenta como consideración de primer orden.
- 90 Por consiguiente, como señaló el Abogado General, en esencia, en el punto 70 de sus conclusiones, un nacional vulnerable de un tercer país no puede ser internado, a efectos de expulsión, en un centro penitenciario, en virtud del artículo 18 de la Directiva 2008/115, cuando tal internamiento resulte incompatible con la toma en consideración de las necesidades particulares derivadas de su situación de vulnerabilidad.
- 91 Por último, cuando hace uso de la facultad que le confiere el artículo 18 de la Directiva 2008/115, el Estado miembro de que se trata debe igualmente respetar los derechos fundamentales consagrados en la Carta, y, en particular, en su artículo 6. En consecuencia, y tal y como se ha señalado en los apartados 41 a 43 de la presente sentencia, dicho Estado miembro debe asegurarse de que las condiciones de internamiento de los nacionales de terceros países internados, a efectos de expulsión, en centros penitenciarios se distinguan, en la medida de lo posible, de las condiciones de internamiento de las personas a la que se haya impuesto una condena penal encarceladas en dicho centro. A este respecto, es preciso, en particular, que el Estado miembro de que se trate vele por que se evite, en la medida de lo posible, que esos nacionales puedan estar en contacto con aquellas personas condenadas a una pena de prisión.
- 92 En segundo lugar, el artículo 16, apartado 1, segunda frase, de la Directiva 2008/115 autoriza a los Estados miembros, con carácter excepcional y al margen de las situaciones a las que expresamente se refiere el artículo 18, apartado 1, de la citada Directiva, a internar a nacionales de terceros países en situación irregular a efectos de expulsión en centros penitenciarios, siempre que estén separados de los presos ordinarios, cuando, por las circunstancias particulares del caso concreto, no puedan cumplir los objetivos perseguidos por dicha Directiva internándolos en centros de internamiento especializados (sentencia de 2 de julio de 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, apartado 39).
- 93 Así, el Tribunal de Justicia ha declarado que tal disposición, de interpretación restrictiva, permite, en particular, el internamiento en un centro penitenciario de un nacional de un tercer país, a efectos de expulsión, cuando este suponga una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad o a la seguridad interior o exterior del Estado miembro de que se trata, siempre que dicho nacional esté separado de los presos ordinarios (sentencia de 2 de julio de 2020, Stadt Frankfurt Main am, C-18/19, EU:C:2020:511, apartados 31 y 48).
- 94 Del mismo modo, una saturación total, repentina y momentánea de las capacidades del conjunto de centros de internamiento especializados situados en el territorio de un Estado miembro, distinta de la importante carga imprevista a que se refiere el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2008/115, podría tener asimismo como consecuencia que ese Estado miembro se viera en la imposibilidad de cumplir los objetivos perseguidos por la Directiva 2008/115 a la vez que vela por que el conjunto de nacionales de terceros países internados a efectos de expulsión sean alojados en centros de internamiento especializados.

- 95 Así sucedería si un Estado miembro hubiera de hacer frente a una saturación de sus centros de internamiento especializados, como la descrita en el apartado anterior, y resultase, de manera manifiesta, que ninguna medida menos coercitiva que el internamiento de un nacional de un tercer país determinado sujeto a una obligación de retorno es suficiente para garantizar la efectividad del procedimiento de retorno que a él se refiere.
- 96 En tal supuesto, debe considerarse que el artículo 16, apartado 1, segunda frase, de la Directiva 2008/115 permite, en principio, que dicho nacional de un tercer país sea internado temporalmente en un centro penitenciario separado de los presos ordinarios.
- 97 Dicho esto, habida cuenta de que esta disposición debe ser objeto de una interpretación restrictiva y compatible con el ámbito de aplicación del artículo 18 de la Directiva 2008/115, el internamiento en un centro penitenciario, en una situación como la contemplada en el apartado 95 de la presente sentencia, solo puede ordenarse, en primer lugar, por un breve período de tiempo, que solo puede durar unos días, y únicamente con el fin de permitir al Estado miembro de que se trate adoptar con urgencia las medidas necesarias para garantizar al interesado que su internamiento prosiga, en el plazo más breve posible, en un centro de internamiento especializado. Además, tal internamiento deja de estar justificado, en virtud del artículo 16, apartado 1, segunda frase, de dicha Directiva, cuando la saturación de los centros de internamiento especializados del Estado miembro de que se trate persista más allá de algunos días o se repita de manera sistemática y a intervalos cortos.
- 98 Es preciso recordar además que tal internamiento en un centro penitenciario debe respetar tanto los derechos fundamentales garantizados por la Carta como los derechos consagrados en el artículo 16, apartados 2 a 5, y en el artículo 17 de la Directiva 2008/115.
- 99 En tercer lugar, es preciso subrayar que una normativa de un Estado miembro que permite ordenar el internamiento de un nacional de un tercer país a efectos de expulsión en un centro penitenciario cuando no concurren los requisitos a los que el artículo 16, apartado 1, segunda frase, y el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2008/115 supeditan tal posibilidad, vulnera el derecho que artículo 16, apartado 1, primera frase, de dicha Directiva confiere a los nacionales de terceros países objeto de una medida de internamiento a efectos de expulsión de ser retenidos únicamente en centros de internamiento especializados.
- 100 Pues bien, por un lado, esta última disposición es incondicional y lo suficientemente precisa como para disponer de efecto directo (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de abril de 2011, *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, apartado 47).
- 101 Por otro lado, en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, en el supuesto de que no resulte posible interpretar la normativa nacional conforme a las exigencias del Derecho de la Unión, cualquier juez nacional que conozca de un asunto en el marco de su competencia estará obligado, como órgano de un Estado miembro, a abstenerse de aplicar cualquier disposición nacional contraria a una disposición de ese Derecho con efecto directo en el litigio de que conoce (sentencia de 14 de mayo de 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartado 139).
- 102 De ello se sigue que, salvo que una normativa nacional como la mencionada en el apartado 99 de la presente sentencia pueda interpretarse de conformidad con el Derecho de la Unión, todo juez nacional que conozca de un asunto en el marco de su competencia debe negarse a aplicar tal normativa en el litigio del que conozca.

103 De todas las consideraciones anteriores resulta que el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115, leído en relación con el principio de primacía del Derecho de la Unión, ha de interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional nacional debe excluir la aplicación de una normativa de un Estado miembro que permite, con carácter temporal, internar a los nacionales de terceros países en situación irregular, a efectos de su expulsión, en centros penitenciarios, separados de los presos ordinarios, cuando no concurren o han dejado de concurrir los requisitos a los que el artículo 18, apartado 1, y el artículo 16, apartado 1, segunda frase, de dicha Directiva supeditan la conformidad de tal normativa con el Derecho de la Unión.

Costas

104 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

- 1) **El artículo 16, apartado 1, 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, debe interpretarse en el sentido de que una sección específica de un centro penitenciario que, por una parte, aunque dispone de su propio director, está subordinada a la dirección de ese centro y sometida a la autoridad del ministro bajo cuya autoridad se hallan los centros penitenciarios y en la que, por otra parte, se interna, a efectos de expulsión, a nacionales de terceros países en edificios específicos, que disponen de instalaciones propias y separadas de los otros edificios de esa sección en los que están encarceladas personas a las que se ha impuesto una condena penal, puede considerarse un «centro de internamiento especializado», en el sentido de esta disposición, siempre que las condiciones de internamiento aplicables a esos nacionales eviten, en la medida de lo posible, que ese internamiento se asemeje a un encierro en un entorno carcelario y estén concebidas de tal manera que se respeten los derechos garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los derechos consagrados en el artículo 16, apartados 2 a 5, y en el artículo 17 de dicha Directiva.**
- 2) **El artículo 18 de la Directiva 2008/115, leído en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, debe interpretarse en el sentido de que el órgano jurisdiccional nacional que debe ordenar, en su ámbito de competencia, el internamiento, en un centro penitenciario, de un nacional de un tercer país a efectos de expulsión o la prórroga de tal internamiento, debe poder comprobar si se cumplen los requisitos a los que dicho artículo 18 supedita la posibilidad de que un Estado miembro disponga que ese nacional sea internado en un centro penitenciario.**
- 3) **El artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115, leído en relación con el principio de primacía del Derecho de la Unión, ha de interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional nacional debe excluir la aplicación de una normativa de un Estado miembro que permite, con carácter temporal, internar a los nacionales de terceros países en situación irregular, a efectos de su expulsión, en centros penitenciarios, separados de**

los presos ordinarios, cuando no concurren o han dejado de concurrir los requisitos a los que el artículo 18, apartado 1, y el artículo 16, apartado 1, segunda frase, de dicha Directiva supeditan la conformidad de tal normativa con el Derecho de la Unión.

Firmas