



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 6 de octubre de 2022*

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2008/115/CE — Retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular — Artículo 15, apartado 1 — Internamiento — Motivos de internamiento — Criterio general del riesgo de que la ejecución efectiva de la expulsión se vea comprometida — Riesgo de comisión de un delito — Consecuencias de la investigación del delito y de la imposición de una sanción — Complicación del proceso de expulsión — Artículo 6 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Limitación del derecho fundamental a la libertad — Exigencia de una base legal — Exigencias de claridad, previsibilidad y accesibilidad — Protección contra las arbitrariedades»

En el asunto C-241/21,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Riigikohus (Tribunal Supremo, Estonia), mediante resolución de 30 de marzo de 2021, recibida en el Tribunal de Justicia el 14 de abril de 2021, en el procedimiento entre

I. L.

y

Politsei- ja Piirivalveamet,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. A. Prechal (Ponente), Presidenta de Sala, y los Sres. J. Passer, F. Biltgen, N. Wahl y la Sra. M. L. Arastey Sahún, Jueces;

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

Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de marzo de 2022;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Gobierno estonio, por las Sras. N. Grünberg y M. Kriisa, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: estonio.

- en nombre del Gobierno español, por el Sr. A. Ballesteros Panizo y la Sra. M. J. Ruiz Sánchez, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. C. Cattabriga, L. Grønfeldt y E. Randvere, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 2 de junio de 2022;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 15, 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 (DO 2008, L 348, p. 98).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre I. L., nacional moldavo residente en Estonia y que ha sido objeto de una orden de abandonar el territorio, y la Politsei- ja Piirivalveamet (Autoridad de Policía y Guardia de Fronteras, Estonia) (en lo sucesivo, «PPA»), en relación con una decisión mediante la cual la PPA ordenó el internamiento de I. L. debido a que este presentaba un riesgo real de cometer un delito cuya investigación y sanción podrían dificultar considerablemente el proceso de expulsión.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Los considerandos 16 y 17 de la Directiva 2008/115 establecen:
 - «(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.
 - (17) Debe darse a los nacionales de terceros países en régimen de internamiento un trato digno y humano que respete sus derechos fundamentales y se ajuste al Derecho internacional y nacional. Sin perjuicio de la detención inicial por los servicios policiales, regulada por la legislación nacional, el internamiento debe llevarse a cabo, por regla general, en centros especializados de internamiento.»
- 4 El artículo 3, punto 7, de esa Directiva define el «riesgo de fuga» como «la existencia de motivos en un caso concreto que se basen en criterios objetivos definidos por ley y que hagan suponer que un nacional de un tercer país sujeto a procedimientos de retorno pueda fugarse».

5 El artículo 15, apartado 1, de la citada Directiva dispone:

«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.»

Derecho estonio

6 El artículo 6⁸ de la väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (Ley relativa a la Obligación de Salir del País y a la Prohibición de Entrada), de 21 de octubre de 1998 (RT I 1998, 98, 1575), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «VSS»), titulado «Riesgo de fuga del extranjero», tiene el siguiente tenor:

«La emisión de una orden de salir del territorio o el internamiento de un extranjero darán lugar a una evaluación de su riesgo de fuga. Se entenderá que el extranjero presenta riesgo de fuga cuando:

- 1) no haya salido de Estonia o de un Estado miembro del Acuerdo de Schengen tras la expiración del plazo de salida voluntario previsto en la orden de salir del territorio;
- 2) haya proporcionado información falsa o documentos falsificados al presentar una solicitud de permiso de residencia en Estonia, de prórroga de dicho permiso, de obtención de la nacionalidad estonia, de protección internacional o de obtención de documentos de identidad;
- 3) existan dudas legítimas en cuanto a su identidad o su nacionalidad;
- 4) haya cometido varias infracciones dolosas o un delito por los que haya sido condenado a una pena privativa de libertad;
- 5) no haya respetado las medidas de vigilancia adoptadas contra él para garantizar el cumplimiento de la orden de salir del territorio;
- 6) haya informado a la [PPA] o a la Kaitsepolitseiamet (Agencia de Seguridad Interior, Estonia) de su intención de no respetar la orden de salir del territorio, o la autoridad administrativa haya llegado a esta conclusión debido a la actitud y la conducta del extranjero;
- 7) haya entrado en Estonia estando sujeto a una prohibición de entrada vigente;

- 8) haya sido internado debido al cruce ilegal de la frontera exterior de Estonia y no haya obtenido un permiso o derecho de residencia en Estonia;
 - 9) haya salido sin permiso del lugar de residencia designado o de otro Estado miembro del Acuerdo de Schengen;
 - 10) la orden de salir del territorio adoptada contra el extranjero adquiera fuerza ejecutiva en virtud de una resolución judicial.»
- 7 El artículo 15 de la VSS, titulado «Internamiento del extranjero y procedimiento de expulsión», establece:
- «(1) El extranjero podrá ser internado con arreglo al apartado 2 siguiente cuando las medidas de vigilancia previstas en la presente Ley no puedan aplicarse con eficacia. El internamiento deberá observar el principio de proporcionalidad y tener en cuenta, en cada caso, las circunstancias pertinentes relativas al extranjero.
- (2) El extranjero podrá ser internado cuando la aplicación de las medidas de vigilancia previstas en la presente Ley no garantice la ejecución efectiva de la orden de salir del territorio y, en particular, cuando:
- 1) el extranjero presente riesgo de fuga;
 - 2) el extranjero no cumpla su obligación de cooperación, o
 - 3) el extranjero no disponga de la documentación necesaria para el viaje de vuelta o se dilate la obtención de dicha documentación en el país de acogida o de tránsito.
- [...]»

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 8 I. L. es un nacional moldavo que residía en Estonia al amparo de una exención de visado.
- 9 El 12 de octubre de 2020, I. L. fue detenido como sospechoso de causar dolor físico y lesiones a su pareja y a otra mujer.
- 10 Mediante sentencia de 13 de octubre de 2020, el Harju Maakohus (Tribunal de Primera Instancia de Harju, Estonia) declaró a I. L. culpable del delito de maltrato físico y le impuso una pena de prisión de un año, un mes y veintiocho días con un período de remisión condicional de dos años. No obstante, dicho órgano jurisdiccional ordenó la puesta en libertad de I. L.
- 11 El mismo día, la PPA puso fin anticipadamente a la estancia de I. L. en el territorio estonio y ordenó, en la sede del Harju Maakohus (Tribunal de Primera Instancia de Harju), su internamiento. La PPA justificó esta última decisión por la existencia de un «riesgo de fuga», en el sentido del artículo 15, apartado 2, punto 1, de la VSS. El acta de internamiento indica que la persona afectada fue internada habida cuenta de su actitud respecto al delito cometido y de su

conducta tras la condena. Según la PPA, había razones para creer, en tales circunstancias, que el interesado podría tratar de eludir la expulsión, a pesar de su promesa de salir voluntariamente del país y de su solicitud de que se dictase su salida voluntaria.

- 12 La PPA también dirigió a I. L. una orden para que abandonara el territorio estonio, puesto que se encontraba en el país en situación irregular.
- 13 Mediante auto de 15 de octubre de 2020, por el que se estimaba la pretensión de la PPA, el Tallinna Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tallin, Estonia) autorizó el ingreso de I. L. en un centro de internamiento hasta la fecha de su expulsión, sin que dicho internamiento pudiera prolongarse más allá del 15 de diciembre de 2020.
- 14 Mediante auto de 2 de diciembre de 2020, la Tallinna Ringkonnakohus (Tribunal de Apelación de Tallin, Estonia) desestimó el recurso de anulación interpuesto por I. L. contra el auto del Tallinna Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tallin).
- 15 Entretanto, el 23 de noviembre de 2020, I. L. había sido expulsado a Moldavia.
- 16 I. L. interpuso recurso de casación ante el Riigikohus (Tribunal Supremo, Estonia) solicitando la anulación del auto de la Tallinna Ringkonnakohus (Tribunal de Apelación de Tallin) y la declaración de la ilegalidad de su internamiento. En su recurso de casación, I. L. precisó que estaría legitimado para interponer un recurso de indemnización contra la PPA si la Riigikohus (Tribunal Supremo) dictara una sentencia que declarase la ilegalidad de su internamiento.
- 17 El órgano jurisdiccional remitente precisa que el litigio principal se refiere únicamente a la autorización de internamiento del que ha sido objeto I. L.
- 18 Contrariamente a la apreciación de la PPA, dicho órgano jurisdiccional considera que el internamiento de I. L. no podía ordenarse sobre la base de un «riesgo de fuga», en el sentido del artículo 15, apartado 2, punto 1, de la VSS. El citado órgano jurisdiccional señala, a este respecto, que en las circunstancias del litigio principal no concurre ninguno de los supuestos enumerados en el artículo 6^º de dicha Ley, cuyo objeto es definir el concepto de «riesgo de fuga».
- 19 Por lo que respecta, en particular, al criterio establecido en el artículo 6^º, punto 4, de la VSS, que contempla el supuesto de una condena penal a una pena privativa de libertad, el órgano jurisdiccional remitente subraya que presupone la existencia de una resolución firme. Pues bien, la resolución de condena de I. L. solo adquirió firmeza tras la decisión del Tallinna Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tallin) de autorizar su internamiento.
- 20 El órgano jurisdiccional remitente añade que el internamiento tampoco podía basarse en el artículo 15, apartado 2, puntos 2 y 3, de la VSS, que se refieren, respectivamente, al incumplimiento del deber de cooperación y a la falta de los documentos necesarios para el viaje de vuelta.
- 21 Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente considera que la legalidad del internamiento de I. L. depende del eventual carácter exhaustivo de la enumeración establecida en el artículo 15, apartado 2, de la VSS.

- 22 Según una primera interpretación, los tres motivos de internamiento enumerados en el artículo 15, apartado 2, de la VSS son exhaustivos. Dado que I. L. no cumple ninguno de estos tres motivos, su internamiento debe considerarse ilegal.
- 23 Conforme a una segunda interpretación, los citados motivos no son exhaustivos, sino que ilustran un criterio general, a saber, el riesgo de que la ejecución efectiva de la expulsión se vea comprometida, lo que se desprende del artículo 15, apartado 2, primera frase, de la VSS.
- 24 El órgano jurisdiccional remitente estima que las circunstancias del litigio principal podrían conllevar efectivamente tal riesgo, en la medida en que existía un riesgo real de que I. L. tratara de resolver el conflicto que le enfrentaba a su antigua pareja y que, con tal motivo, cometiera un nuevo delito. Pues bien, la constatación y la sanción de tal delito por una resolución judicial, así como, en su caso, la ejecución de la pena impuesta, habrían podido aplazar la ejecución de su expulsión a una fecha indeterminada.
- 25 Dicho órgano jurisdiccional se cuestiona la compatibilidad de tal interpretación con el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/115.
- 26 En particular, ese órgano jurisdiccional se pregunta si el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/115 puede interpretarse en el sentido de que autoriza el internamiento con base en el criterio general antes señalado, a saber, el del riesgo de que la ejecución efectiva de la expulsión se vea comprometida, o si debe cumplirse uno de los dos motivos expresamente enunciados en esa disposición.
- 27 En estas circunstancias, el Riigikohus (Tribunal Supremo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 15, apartado 1, primera frase, de la [Directiva 2008/115] en el sentido de que los Estados miembros pueden internar a un nacional de un tercer país respecto del cual exista un riesgo real de que, estando en libertad, cometa un delito antes de la expulsión, cuya investigación y sanción puedan dificultar sustancialmente que se lleve a cabo la expulsión?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 28 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que permite a un Estado miembro ordenar el internamiento de un nacional de un tercer país en situación irregular basándose únicamente en el criterio general del riesgo de que la ejecución efectiva de la expulsión se vea comprometida, sin que concurra ninguno de los motivos de internamiento específicos previstos y claramente definidos por la normativa de transposición de esa disposición al Derecho nacional.
- 29 Según las explicaciones que ha facilitado al Tribunal de Justicia, el órgano jurisdiccional remitente observa que, en las circunstancias del litigio principal, no concurre ninguno de los motivos de internamiento específicos previstos en el artículo 15, apartado 2, de la VSS, que tiene por objeto transponer el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/115 al Derecho estonio, los cuales están basados, respectivamente, en la existencia de un riesgo de fuga, en el incumplimiento del deber de cooperación y en la falta de los documentos necesarios para el viaje de vuelta. Dicho órgano jurisdiccional considera, por el contrario, que concurre el criterio general identificado en la

cuestión planteada, a saber, el riesgo de que la ejecución efectiva de la expulsión se vea comprometida, en la medida en que existía un riesgo real de que el interesado cometiera un delito cuya investigación y sanción hubieran podido aplazar la expulsión hasta una fecha indeterminada.

- 30 Procede señalar que, a tenor del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/115, el internamiento del interesado solo se permite a fin de «preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión».
- 31 El Tribunal de Justicia precisó, a este respecto, que 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 10 de marzo de 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, apartado 37 y jurisprudencia citada).
- 32 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 (sentencia de 10 de marzo de 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, apartado 38).
- 33 Así pues, una medida de internamiento ordenada por un Estado miembro y fundada en la legislación nacional que transpone el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/115 debe cumplir el criterio general del riesgo de que la ejecución efectiva de la expulsión se vea comprometida.
- 34 Ello no significa, sin embargo, que el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/115 deba entenderse en el sentido de que el criterio general establece, como tal, un motivo de internamiento y permite a un Estado miembro ordenar una medida de internamiento sobre esa única base.
- 35 En efecto, el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/115 prevé expresamente dos motivos de internamiento fundados, por una parte, en la existencia de un riesgo de fuga, tal como se define en el artículo 3, punto 7, de dicha Directiva, y, por otra parte, en la circunstancia de que la persona interesada evite o dificulte la preparación del retorno o el proceso de expulsión.
- 36 Ciertamente, como ha señalado el Abogado General en los puntos 30 a 34 de sus conclusiones, de la primera frase del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/115 y, en particular, del término «especialmente», se desprende que estos dos motivos no son exhaustivos. Por consiguiente, los Estados miembros pueden establecer otros motivos de internamiento específicos, como complemento de los dos motivos expresamente previstos en esa disposición.
- 37 Dicho esto, es preciso subrayar que la posibilidad conferida a los Estados miembros de adoptar motivos de internamiento complementarios está estrictamente delimitada tanto por las exigencias derivadas de la propia Directiva 2008/115 como por las que resultan de la protección de los derechos fundamentales y, en particular, del derecho fundamental a la libertad consagrado en el artículo 6 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

- 38 A este respecto, ha de destacarse, en primer lugar, que, como se ha recordado en los apartados 30 a 33 de la presente sentencia, una medida de internamiento solo puede ordenarse en el supuesto de que la ejecución de la decisión de retorno en forma de expulsión pueda verse comprometida por el comportamiento del interesado y debe tener como único objetivo garantizar la efectividad del procedimiento de retorno.
- 39 En el caso de autos, debe señalarse que respeta esta exigencia un criterio general como el identificado en la cuestión planteada, basado en el riesgo de que la ejecución efectiva de la expulsión se vea comprometida.
- 40 En segundo lugar, el recurso al internamiento a efectos de la expulsión se debe limitar y supeditar al principio de proporcionalidad, como corrobora también el considerando 16 de la Directiva 2008/115.
- 41 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 10 de marzo de 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, apartado 39 y jurisprudencia citada).
- 42 Así pues, todo internamiento comprendido en el ámbito de aplicación de la citada Directiva 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 10 de marzo de 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 43 De ello se deduce que la adición de un motivo de internamiento complementario por un Estado miembro no puede, en ningún caso, referirse a una situación en la que la aplicación de medidas menos coercitivas, en particular respetuosas de los derechos fundamentales de las personas afectadas, baste para garantizar la efectividad del procedimiento de retorno.
- 44 Por lo que respecta, más concretamente, a las exigencias derivadas de la protección del derecho fundamental a la libertad, consagrado en el artículo 6 de la Carta, procede remitirse a la doctrina de la sentencia de 15 de marzo de 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213).
- 45 En esa sentencia, el Tribunal de Justicia señaló que el artículo 28 del Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO 2013, L 180, p. 31), al autorizar el internamiento de un solicitante para garantizar el desarrollo de los procedimientos de traslado previstos por ese Reglamento, cuando exista un riesgo considerable de que el solicitante se fugue, está restringiendo el ejercicio del derecho fundamental a la libertad (sentencia de 15 de marzo de 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, apartado 36).
- 46 Del mismo modo, al autorizar el internamiento de un nacional de un tercer país que es objeto de procedimientos de retorno, para preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión, el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/115 está restringiendo el derecho fundamental a la libertad, consagrado en el artículo 6 de la Carta.

- 47 A este respecto, del artículo 52, apartado 1, de la Carta resulta que cualquier limitación del ejercicio de ese derecho deberá ser establecida por la ley y respetar su contenido esencial, así como el principio de proporcionalidad. 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, firmado 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 CEDH, a la vez que precisa que el Derecho de la Unión podrá conceder una protección más extensa. A efectos de la interpretación del artículo 6 de la Carta, por tanto, procede tener en cuenta el artículo 5 del CEDH, como nivel mínimo de protección (sentencia de 15 de marzo de 2017, *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, apartado 37).
- 48 En lo que atañe a las exigencias que debe cumplir la base legal de una limitación al derecho a la libertad, el Tribunal de Justicia señaló, a la luz de la sentencia del Tribunal EDH de 21 de octubre de 2013, *Del Río Prada c. España* (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009), que una ley nacional que autorice una privación de libertad, para cumplir las exigencias del artículo 52, apartado 1, de la Carta, debe ser suficientemente accesible, precisa y previsible en su aplicación para evitar cualquier riesgo de arbitrariedad [sentencia de 15 de marzo de 2017, *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, apartado 38, y véase, en este sentido, la sentencia de 17 de septiembre de 2020, *JZ* (Pena de prisión en caso de prohibición de entrada), C-806/18, EU:C:2020:724, apartado 41].
- 49 En cuanto a este último aspecto, el Tribunal de Justicia ha señalado, asimismo, que el objetivo de las garantías relativas a la libertad, consagradas tanto en el artículo 6 de la Carta como en el artículo 5 del CEDH, consiste, en particular, en proteger al individuo contra las arbitrariedades. De este modo, para que una medida de privación de libertad sea conforme con dicho objetivo, no podrá concurrir en su aplicación ningún tipo de mala fe o engaño por parte de las autoridades (sentencias de 15 de marzo de 2017, *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, apartado 39, y de 12 de febrero de 2019, *TC*, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, apartado 59).
- 50 De las consideraciones anteriores resulta que el internamiento de un nacional de un tercer país que es objeto de procedimientos de retorno, al suponer una grave injerencia en su derecho a la libertad, está supeditado a que se respeten unas garantías estrictas, a saber, la existencia de una base legal, la claridad, la previsibilidad, la accesibilidad y la protección contra la arbitrariedad (sentencia de 15 de marzo de 2017, *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, apartado 40).
- 51 En el caso de autos, por lo que respecta a la exigencia de una base legal, debe señalarse que la limitación del derecho a la libertad, en las circunstancias del litigio principal, se sustenta en el artículo 15 de la VSS, esto es, una disposición legislativa de Derecho nacional que aplica el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/115.
- 52 Realizada esta precisión, procede preguntarse sobre el respeto de las demás garantías antes mencionadas, en el supuesto, contemplado por la cuestión prejudicial planteada, de que el interesado sea internado con base únicamente en el criterio general del riesgo de que la ejecución efectiva de la expulsión se vea comprometida, sin que concurra ninguno de los motivos de internamiento específicos previstos por esa disposición legislativa nacional.
- 53 De conformidad con la jurisprudencia recordada en los apartados 47 a 49 de la presente sentencia, ha de señalarse, a este respecto, que la facultad de apreciación individual de que disponen las autoridades de que se trate debe ejercerse dentro de unos límites establecidos de antemano. Así pues, resulta esencial que los criterios que determinan el motivo de un internamiento estén

claramente definidos por un acto de contenido obligatorio y de aplicación previsible (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de marzo de 2017, *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, apartado 42).

- 54 Pues bien, es preciso concluir que un criterio general basado en el riesgo de que la ejecución efectiva de la expulsión se vea comprometida no cumple las exigencias de claridad, previsibilidad y protección contra la arbitrariedad, como ha alegado acertadamente la Comisión Europea. En efecto, debido a su falta de precisión, en particular en lo que atañe a la determinación de los elementos que deben tomar en consideración las autoridades nacionales competentes para apreciar la existencia del riesgo en el que se basa, tal criterio no permite a las personas interesadas prever, con el nivel de certeza exigido, en qué supuestos podrían ser internadas. Por los mismos motivos, tal criterio no ofrece a dichas personas una protección adecuada frente a la arbitrariedad.
- 55 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que no permite a un Estado miembro ordenar el internamiento de un nacional de un tercer país en situación irregular basándose únicamente en el criterio general del riesgo de que la ejecución efectiva de la expulsión se vea comprometida, sin que concurra ninguno de los motivos de internamiento específicos previstos y claramente definidos por la normativa que transpone esa disposición al Derecho nacional.

Costas

- 56 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 Segunda) declara:

El artículo 15, 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

no permite a un Estado miembro ordenar el internamiento de un nacional de un tercer país en situación irregular basándose únicamente en el criterio general del riesgo de que la ejecución efectiva de la expulsión se vea comprometida, sin que concurra ninguno de los motivos de internamiento específicos previstos y claramente definidos por la normativa que transpone esa disposición al Derecho nacional.

Firmas