



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 17 de julio de 2014\*

«Espacio de libertad, seguridad y justicia — Directiva 2008/115/CE — Normas y procedimientos comunes en materia de retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular — Artículo 16, apartado 1 — Internamiento a efectos de expulsión — Internamiento en un centro penitenciario — Imposibilidad de alojar a los nacionales de terceros países en un centro de internamiento especializado — Inexistencia de tal centro en el Land donde el nacional de un tercer país está internado»

En los asuntos acumulados C-473/13 y C-514/13,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bundesgerichtshof y el Landgericht München I (Alemania), mediante resoluciones de 11 de julio y 26 de septiembre de 2013, recibidas en el Tribunal de Justicia, respectivamente, los días 3 de septiembre y 8 de octubre de 2013, en los procedimientos entre

**Adala Bero**

y

**Regierungspräsidium Kassel** (asunto C-473/13),

y

**Ettayebi Bouzalmate**

y

**Kreisverwaltung Kleve** (asunto C-514/13),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, el Sr. A. Tizzano, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. T. von Danwitz, A. Borg Barthet y M. Safjan, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, G. Arestis (Ponente), J. Malenovský, D. Šváby, C. Vajda y S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

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

\* Lengua de procedimiento: alemán.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Sra. Bero, por el Sr. P. Fahlbusch, Rechtsanwalt;
- en nombre del Sr. Bouzalmate, por los Sres. G. Meyer y H. Habbe, Rechtsanwälte;
- en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. T. Henze, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. de Ree, M. Bulterman y H. Stergiou, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno sueco, por el Sr. L. Swedenborg y la Sra. A. Falk, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno suizo, por el Sr. D. Klingele, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. G. Wils y la Sra. M. Condou-Durande, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de abril de 2014;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del 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 (DO L 348, p. 98).
- 2 Dichas peticiones se suscitaron en el marco de sendos litigios entre la Sra. Bero y el Regierungspräsidium Kassel (consejo regional de la ciudad de Kassel), por un lado, y el Sr. Bouzalmate y el Kreisverwaltung Kleve (circunscripción de la ciudad de Cléveris), por otro, en relación con la legalidad de las decisiones de internamiento a efectos de expulsión adoptadas en su contra.

### **Marco jurídico**

#### *Derecho de la Unión*

- 3 Los considerandos 2, 6, 16 y 17 de la Directiva 2008/115 disponen:
  - «(2) El Consejo Europeo de Bruselas de 4 y 5 de noviembre de 2004 pidió que se estableciera una política eficaz de expulsión y repatriación, basada en normas comunes, para que las personas sean retornadas humanamente y respetando plenamente sus derechos humanos y su dignidad.
- [...]
- (6) Procede que los Estados miembros se aseguren de que la finalización de la situación irregular de nacionales de terceros países se lleve a cabo mediante un procedimiento justo y transparente. De conformidad con los principios generales del Derecho comunitario, las decisiones que se tomen en el marco de la presente Directiva deben adoptarse de manera individualizada y fundándose en criterios objetivos, lo que implica que se deben tener en cuenta otros factores además del mero hecho de la situación irregular. [...]

[...]

- (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 1 de dicha Directiva, titulado «Objeto», enuncia:

«La presente Directiva establece normas y procedimientos comunes que deberán aplicarse en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, de conformidad con los derechos fundamentales como principios generales del Derecho comunitario, así como del Derecho internacional, incluidas las obligaciones en materia de protección de los refugiados y de derechos humanos.»

5 En virtud del artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2008/115, ésta se entiende sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a adoptar o mantener disposiciones que sean más favorables para las personas a quienes se aplica, a condición de que tales disposiciones sean compatibles con dicha Directiva.

6 El artículo 15 de la misma Directiva, titulado «Internamiento», dispone:

«1. 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 sólo se mantendrá mientras estén en curso y se ejecuten con la debida diligencia los trámites de expulsión.

[...]

5. El internamiento se mantendrá mientras se cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1 y sea necesario para garantizar que la expulsión se lleve a buen término. Cada Estado miembro fijará un período limitado de internamiento, que no podrá superar los seis meses.

6. Los Estados miembros sólo podrán prorrogar el plazo previsto en el apartado 5 por un periodo limitado no superior a doce meses más, con arreglo a la legislación nacional, en los casos en que, pese a haber desplegado por su parte todos los esfuerzos razonables, pueda presumirse que la operación de expulsión se prolongará debido a:

- a) la falta de cooperación del nacional de un tercer país de que se trate, o
- b) demoras en la obtención de terceros países de la documentación necesaria.»

- 7 El artículo 16 de la Directiva 2008/115, titulado «Condiciones del internamiento», establece en su apartado 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.»

#### *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. 2004 I, p. 1950), en su versión modificada (BGBl. 2011 I, p. 2258), que transpone el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115, establece:

«Como norma general, el internamiento a efectos de expulsión se llevará a cabo en centros de internamiento especializados. En los casos en que un Land no disponga de un centro de internamiento especializado, el internamiento podrá efectuarse en otros centros penitenciarios de dicho Land; en tales casos, las personas sujetas al internamiento en espera de expulsión deberán estar separadas de los demás presos.»

#### **Litigios principales y cuestiones prejudiciales**

##### *Asunto C-473/13*

- 9 La Sra. Bero, que, según el órgano jurisdiccional remitente, probablemente es de nacionalidad siria, presentó una solicitud de asilo en Alemania. Tras la desestimación de esta solicitud, el servicio de extranjería solicitó su expulsión del territorio alemán al Amtsgericht Frankfurt am Main. Dicho órgano jurisdiccional resolvió, el 6 de enero de 2011, que la Sra. Bero fuera internada a efectos de su expulsión hasta el 17 de febrero de 2011. El recurso interpuesto por ella contra esta decisión fue desestimado por el Landgericht Frankfurt am Main.
- 10 Dado que, en Alemania, incumbe a los Länder ejecutar las medidas de internamiento a efectos de expulsión, el Land de Hesse internó a la Sra. Bero en el centro penitenciario de Fráncfort, que es un establecimiento penitenciario ordinario. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente precisa que, contrariamente a la situación en otros Länder de este Estado miembro, no hay ningún centro de internamiento especializado, en el sentido de la Directiva 2008/115, en el Land de Hesse.
- 11 El 2 de febrero de 2011, la Sra. Bero fue puesta en libertad tras una petición formulada a la Comisión de casos de rigor excesivo del Land de Hesse. Mediante su recurso de casación ante el órgano jurisdiccional remitente, pide que se declare que se han vulnerado sus derechos debido a la decisión del Amtsgericht Frankfurt am Main de someterla a internamiento y a la desestimación de su consecuente recurso por parte del Landgericht Frankfurt am Main.
- 12 Según el Bundesgerichtshof, la resolución del litigio de que conoce depende de la interpretación del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115.

- 13 En estas circunstancias, por tanto, el Bundesgerichtshof decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se infiere del artículo 16, apartado 1, de la Directiva [2008/115] el deber de un Estado miembro de llevar a cabo el internamiento a efectos de expulsión en centros de internamiento especializados aun en el caso de que en dicho Estado miembro dichos centros sólo existan en algunas de las entidades territoriales de su estructura federal y en otras no?»

*Asunto C-514/13*

- 14 El Sr. Bouzalmate, nacional marroquí, entró ilegalmente en Alemania el 24 de septiembre de 2010 y solicitó, el 8 de octubre de ese mismo año, que se le concediera el estatuto de refugiado.
- 15 Mediante decisión de 12 de enero de 2012, que devino firme y ejecutiva el 25 de enero de 2012, el Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficina federal de migración y refugiados) desestimó la solicitud y ordenó al interesado abandonar el territorio alemán en la semana siguiente a la notificación de la decisión, bajo pena de ser expulsado a su país de origen. El 2 de marzo de 2012, la ciudad de Geldern (circunscripción de Cléveris), a la que se había confiado el Sr. Bouzalmate, consideró que éste había abandonado la ciudad sin que se conociera su nueva dirección.
- 16 El Sr. Bouzalmate fue detenido el 25 de marzo de 2013 y, el 9 de abril de ese año, el Amtsgericht München lo condenó, por hallarse en situación irregular, a una pena privativa de libertad de cinco meses con suspensión de la ejecución. Una vez puesto en libertad tras su prisión provisional, el interesado no compareció ni ante el servicio de extranjería del Landratsamt Kleve (servicios administrativos de la circunscripción de Cléveris) ni ante ninguna otra autoridad.
- 17 El 13 de julio de 2013, el Sr. Bouzalmate fue de nuevo detenido en Múnich y, mediante decisión de 26 de julio de ese año, el Amtsgericht München ordenó su internamiento, en espera de su expulsión, durante un máximo de diez semanas a partir del 14 de julio de 2013, es decir, hasta el 21 de septiembre de 2013 como muy tarde.
- 18 Tras una tentativa de suicidio, el 12 de septiembre de 2013, el Sr. Bouzalmate fue ingresado en una clínica psiquiátrica. Habida cuenta de esta situación, el servicio de extranjería del Landratsamt Kleve anuló la fecha prevista para la expulsión del Sr. Bouzalmate, es decir, el 16 de septiembre de 2013.
- 19 Una vez concluido el tratamiento psiquiátrico del Sr. Bouzalmate, el 20 de septiembre de 2013, el Amtsgericht München, en respuesta a una nueva petición del Landratsamt Kleve, ordenó, mediante decisión de ese mismo día, que el Sr. Bouzalmate permaneciera internado en un módulo específico del centro penitenciario de Múnich, dedicado a las personas en su misma situación, hasta que pudiera producirse su expulsión, como muy tarde hasta el 19 de octubre de 2013.
- 20 El Sr. Bouzalmate interpuso un recurso ante el Landgericht München I contra dicha decisión del Amtsgericht München.

21 Al albergar dudas acerca del internamiento de las personas a que se refiere la Directiva 2008/115 en centros de internamiento especializados, como prevé el artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva, el Landgericht München I decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se infiere del artículo 16, apartado 1, de la Directiva [2008/115] el deber de un Estado miembro de llevar a cabo el internamiento a efectos de expulsión en centros de internamiento especializados aun en el caso de que en ese Estado miembro dichos centros sólo existan en algunas de las entidades territoriales de su estructura federal, pero no en la que, según la normativa que rige la estructura federal de dicho Estado miembro, debe llevarse a cabo el internamiento?»

22 A petición del órgano jurisdiccional remitente, la Sala designada examinó la necesidad de tramitar el presente asunto por el procedimiento de urgencia establecido en el artículo 107 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. Dicha Sala decidió, oído el Abogado General, desestimar la solicitud.

23 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 2013, se acumularon los asuntos C-473/13 y C-514/13 a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

### **Sobre las cuestiones prejudiciales**

24 Mediante sus cuestiones prejudiciales, los órganos jurisdiccionales remitentes preguntan, en esencia, si el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro está obligado, como norma general, a internar a efectos de expulsión a los nacionales de terceros países en situación irregular en un centro de internamiento especializado de ese Estado, aun cuando dicho Estado miembro tenga una estructura federal y el Estado federado competente para acordar y ejecutar ese internamiento en virtud del Derecho nacional no cuente con un centro de internamiento de esa índole.

25 Procede señalar de inmediato que la primera frase del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115 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. La segunda frase de esta disposición prevé una excepción a dicho principio, que, como tal, debe interpretarse de manera estricta (véase, en este sentido, la sentencia Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, apartado 86).

26 Como ha indicado el Gobierno alemán, esta segunda frase del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115 no está formulada de manera idéntica en todas las versiones lingüísticas. En efecto, en su versión en lengua alemana, esta disposición establece que «en los casos en que no existan centros de internamiento especializados en un Estado miembro y éste tenga que recurrir a un centro penitenciario, los nacionales de terceros países sujetos al internamiento estarán separados de los presos ordinarios». En las demás versiones lingüísticas, dicha disposición no se refiere a la inexistencia de centros de internamiento especializados, sino a la circunstancia de que un Estado miembro «no pueda» internar a dichos nacionales en tales centros.

27 Según el referido Gobierno, estas últimas versiones lingüísticas de la segunda frase del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115 dejan a las autoridades nacionales un mayor margen de apreciación que la versión en lengua alemana, de modo que la imposibilidad de internar a los nacionales de terceros países afectados en centros de internamiento especializados también podría basarse en la circunstancia de que en el Estado federado de un Estado miembro, responsable conforme al Derecho interno de la ejecución de la medida de internamiento, no existan centros de internamiento especializados.

- 28 A este respecto, debe señalarse que la obligación de llevar a cabo el internamiento, como norma general, en centros de internamiento especializados, prevista en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115, se impone a los Estados miembros en cuanto tales, y no a los Estados miembros en función de su respectiva estructura administrativa o constitucional.
- 29 Por consiguiente, las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación nacional que transpone el artículo 16 de la Directiva 2008/115 deben tener la posibilidad de llevar a cabo el internamiento en centros de internamiento especializados.
- 30 De este modo, si la aplicación de la legislación nacional que transpone la Directiva 2008/115 se atribuye en un Estado miembro a autoridades de un Estado federado, la circunstancia de que, en determinados Estados federados, las autoridades competentes dispongan de la posibilidad de efectuar tales internamientos no podría constituir una transposición suficiente de la Directiva 2008/115 por parte del Estado miembro en cuestión si las autoridades competentes de otros Estados federados de ese mismo Estado miembro careciesen de esa posibilidad.
- 31 Esta interpretación del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115 no implica, sin embargo, que un Estado miembro que, como la República Federal de Alemania, tiene una estructura federal, esté obligado a crear centros de internamiento especializados en cada Estado federado. No obstante, debe garantizarse, en particular por medio de acuerdos de cooperación administrativa, que las autoridades competentes de un Estado federado que no disponga de tales centros puedan internar a nacionales de terceros países en espera de expulsión en centros de internamiento especializados situados en otros Estados federados.
- 32 En estas circunstancias, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro está obligado, como norma general, a internar a efectos de expulsión a los nacionales de terceros países en situación irregular en un centro de internamiento especializado de ese Estado, aun cuando dicho Estado miembro tenga una estructura federal y el Estado federado competente para acordar y ejecutar ese internamiento en virtud del Derecho nacional no cuente con un centro de internamiento de esa índole.

### **Costas**

- 33 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados al presentar observaciones ante el Tribunal de Justicia, distintos de aquellos en que hayan incurrido dichas partes, no pueden ser objeto de reembolso.

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

**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 un Estado miembro está obligado, como norma general, a internar a efectos de expulsión a los nacionales de terceros países en situación irregular en un centro de internamiento especializado de ese Estado, aun cuando dicho Estado miembro tenga una estructura federal y el Estado federado competente para acordar y ejecutar ese internamiento en virtud del Derecho nacional no cuente con un centro de internamiento de esa índole.**

Firmas