



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 1 de octubre de 2015*

«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Directiva 2008/115/CE — Retorno de nacionales de terceros países en situación irregular — Decisión de retorno acompañada de una prohibición de entrada de una duración de tres años — Incumplimiento de una prohibición de entrada — Nacional de un tercer país que ha sido expulsado previamente — Pena privativa de libertad en caso de nueva entrada ilegal en el territorio nacional — Compatibilidad»

En el asunto C-290/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale di Firenze (Italia), mediante resolución de 22 de mayo de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 12 de junio de 2014, en el procedimiento penal contra

Skerdjan Celaj,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen (Ponente), Presidente de Sala, y la Sra. K. Jürimäe, los Sres. J. Malenovský y M. Safjan y la Sra. A. Prechal, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. L. D'Ascia, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y J. Vlácil, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. T. Henze, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno helénico, por la Sra. M. Michelogiannaki, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno noruego, por la Sra. E. Widsteen y el Sr. K. Moen, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno suizo, por el Sr. E. Bichet, en calidad de agente;

* Lengua de procedimiento: italiano.

— en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. M. Condou-Durande y el Sr. A. Aresu, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de abril de 2015;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación 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 Esta petición fue presentada en el marco de la acción penal ejercitada contra el Sr. Celaj, nacional albanés, a raíz de su entrada en territorio italiano infringiendo una prohibición de entrada en ese territorio de una duración de tres años.

Marco jurídico

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

- 3 La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 [*Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954)], entró en vigor el 22 de abril de 1954. La Convención fue completada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, que a su vez entró en vigor el 4 de octubre de 1967 (en lo sucesivo, «Convención de Ginebra»).
- 4 El artículo 31, apartado 1, de la Convención de Ginebra establece:

«Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.»

Directiva 2008/115

- 5 Los considerandos 1, 4, 14 y 23 de la Directiva 2008/115 tienen el siguiente tenor:
«(1) El Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999 estableció un planteamiento coherente en materia de inmigración y asilo, que abarca a la vez la creación de un sistema común de asilo, una política de inmigración legal y la lucha contra la inmigración ilegal.
[...]
(4) Es necesario fijar normas claras, transparentes y justas para establecer una política efectiva de retorno como un elemento necesario de una política migratoria bien gestionada.
[...]

(14) Debe darse una dimensión europea a los efectos de las medidas nacionales de retorno, mediante el establecimiento de una prohibición de entrada que impida la entrada y la estancia en el territorio de todos los Estados miembros. [...]

[...]

(23) La aplicación de la presente Directiva se entiende sin perjuicio de las obligaciones resultantes de la Convención de Ginebra [...]

6 El artículo 1 de la referida Directiva, titulado «Objeto», dispone:

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

7 El artículo 8 de la citada Directiva, con el epígrafe «Expulsión», dispone:

«1. Los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para hacer cumplir la decisión de retorno cuando no se haya concedido un plazo para la salida voluntaria de conformidad con el artículo 7, apartado 4, o cuando no se haya cumplido con la obligación de retorno dentro del plazo para la salida voluntaria concedido de conformidad con el artículo 7.

2. En caso de que un Estado miembro haya concedido un plazo para la salida voluntaria de conformidad con el artículo 7, la decisión de retorno sólo podrá hacerse cumplir una vez haya expirado dicho plazo, a no ser que durante el mismo surgiera un riesgo a tenor del artículo 7, apartado 4.

3. Los Estados miembros podrán adoptar por separado una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se ordene la expulsión.

4. En los casos en que los Estados miembros utilicen, como último recurso, medidas coercitivas para llevar a cabo la expulsión de un nacional de un tercer país que se oponga a su expulsión, tales medidas serán proporcionadas y la fuerza ejercida no irá más allá de lo razonable. Se aplicarán según establezca la legislación nacional, de conformidad con los derechos fundamentales y con el debido respeto a la dignidad y la integridad física del nacional de un tercer país de que se trate.

5. Al llevar a cabo expulsiones por vía aérea, los Estados miembros tendrán en cuenta las Directrices comunes sobre las normas de seguridad en las expulsiones conjuntas por vía aérea anejas a la Decisión 2004/573/CE.

6. Los Estados miembros crearán un sistema eficaz de control del retorno forzoso.»

8 El artículo 11 de la misma Directiva tiene la siguiente redacción:

«1. Las decisiones de retorno deberán ir acompañadas de una prohibición de entrada:

- a) si no se ha concedido ningún plazo para la salida voluntaria, o
- b) si la obligación de retorno no se ha cumplido.

En otros casos, las decisiones de retorno podrán ir acompañadas de una prohibición de entrada.

[...]»

Derecho italiano

- 9 El artículo 13, apartado 13, del Decreto Legislativo n° 286 — Texto único de las disposiciones relativas a la regulación de la inmigración y las normas sobre la condición de extranjero (decreto legislativo n. 286 — Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), de 25 de julio de 1998 (Suplemento ordinario del GURI n° 191, de 18 de agosto de 1998; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n° 286/1998»), establece:

«El extranjero contra el que se dicte una orden de expulsión no podrá volver a entrar en el territorio nacional sin una autorización especial del Ministro del Interior. En caso de infracción se impondrá al extranjero una pena privativa de libertad de uno a cuatro años y será expulsado de nuevo con acompañamiento inmediato a la frontera. [...]»

- 10 El artículo 13, apartado 13 *ter*, del Decreto Legislativo n° 286/1998, dispone:

«Respecto a los delitos previstos en los apartados 13 y 13 *bis*, será obligatoria la detención del autor de los hechos, incluso en los casos no flagrantes, y se procederá mediante el procedimiento rápido.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 11 El Sr. Celaj fue detenido el 26 de agosto de 2011 en territorio italiano por las fuerzas del orden de Pontassieve (Italia) por tentativa de robo con violencia. El interesado fue condenado, debido a esta infracción, a una pena privativa de libertad y al pago de una multa mediante una sentencia que adquirió fuerza de cosa juzgada el 15 de marzo de 2012, si bien su ejecución fue suspendida.
- 12 El 17 de abril de 2012, el prefecto de Florencia (Prefetto di Firenze) dictó contra el Sr. Celaj un decreto de expulsión y el Jefe de la Policía de Florencia (Questore di Firenze) una orden de expulsión, acompañados de una prohibición de entrada de una duración de tres años.
- 13 En su decisión, el prefecto de Florencia precisó que debía excluirse la posibilidad de conceder al Sr. Celaj un plazo de salida voluntaria dado que éste no lo había solicitado y existía un riesgo de fuga. No obstante, por razones técnicas, no hubo un acompañamiento a la frontera. En consecuencia, las autoridades italianas competentes ordenaron al interesado que abandonara inmediatamente el territorio nacional advirtiéndole de que, en caso de incumplimiento, se le aplicarían las sanciones previstas por la ley. Sin embargo, el interesado continuó residiendo en el territorio italiano, donde su presencia fue comprobada por las autoridades italianas los días 27 de julio, 1 de agosto y 30 de agosto de 2012.
- 14 El 4 de septiembre de 2012, el Sr. Celaj se presentó espontáneamente en la comisaría de policía de fronteras de Brindisi (Italia) y abandonó el territorio italiano.
- 15 Posteriormente, el Sr. Celaj entró de nuevo en territorio italiano. El 14 de febrero de 2014 fue identificado por las fuerzas del orden en la estación de ferrocarril de San Piero in Sieve (Italia). Éstas le detuvieron por infracción del artículo 13, apartado 13, del Decreto Legislativo n° 286/1998.
- 16 A continuación, el Ministerio Fiscal inició un procedimiento penal contra el Sr. Celaj ante el Tribunale di Firenze y solicitó que fuera condenado a una pena privativa de libertad de ocho meses con arreglo al artículo 13 del Decreto Legislativo n° 286/1998.

- 17 El abogado del interesado solicitó su puesta en libertad alegando que la Directiva 2008/115 se opone a esa normativa nacional y que, por tanto, los hechos no son constitutivos de delito.
- 18 En estas circunstancias, el Tribunale di Firenze decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se oponen las disposiciones de la Directiva 2008/115 a la existencia de normas nacionales de los Estados miembros que establecen una pena de privación de libertad de hasta cuatro años para un nacional de un tercer país que, tras haber sido objeto de una medida de retorno, no como sanción penal ni a consecuencia de una sanción penal, ha vuelto a entrar en el territorio nacional vulnerando una prohibición legal de entrada, sin que dicho nacional haya sido sometido previamente a las medidas coercitivas previstas en el artículo 8 de la Directiva 2008/115 a efectos de su expulsión rápida y eficaz?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 19 Mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente solicita, en esencia, que se dilucide si la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que establece la imposición de una pena privativa de libertad al nacional de un tercer país en situación irregular que, tras haber retornado a su país de origen en el marco de un procedimiento de retorno anterior, entre de nuevo ilegalmente en el territorio de dicho Estado infringiendo una prohibición de entrada.
- 20 Debe recordarse, de entrada, que la Directiva 2008/115 sólo versa sobre el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentran en situación irregular y, por tanto, no tiene por objeto armonizar totalmente las normas de los Estados miembros en materia de residencia de extranjeros. Por consiguiente, dicha Directiva no se opone, en principio, a que el Derecho de un Estado miembro califique de delito la nueva entrada ilegal de un nacional de un tercer país con infracción de una prohibición de entrada y establezca sanciones penales para disuadir de la comisión de dicha infracción y para reprimirla (véanse, por analogía, las sentencias Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, apartado 28, y Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, apartado 31).
- 21 Según reiterada jurisprudencia, un Estado miembro no puede aplicar una normativa penal que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos perseguidos por la referida Directiva y privar a ésta de su efecto útil (sentencia Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 22 A este respecto, debe señalarse que la Directiva 2008/115 fue adoptada sobre la base del artículo 63 CE, párrafo primero, punto 3, letra b), actualmente artículo 79 TFUE, apartado 2, letra c), que prevé la adopción de medidas en el ámbito de la inmigración y la residencia ilegales.
- 23 Como se deriva de los considerandos 1 y 4 de la Directiva 2008/115, interpretados a la luz del artículo 79 TFUE, el establecimiento de una política común en materia de retorno forma parte integrante del desarrollo, por la Unión Europea, de una política de inmigración que garantice, en particular, la prevención de la inmigración ilegal y la lucha reforzada contra ésta.
- 24 El artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2008/115 prevé la posibilidad y, en determinadas circunstancias, la obligación de que las autoridades competentes de los Estados miembros acompañen las decisiones de retorno de una prohibición de entrada. Esta medida tiene por objetivo, a tenor del considerando 14 de dicha Directiva, conferir una dimensión europea a los efectos de las medidas nacionales de retorno.

- 25 Procede considerar que la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que no se opone, en principio, a la facultad de los Estados miembros de adoptar una normativa que sancione penalmente la nueva entrada ilegal de un nacional de un tercer país.
- 26 Ciertamente, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se menoscabarían las normas y los procedimientos comunes establecidos por la Directiva 2008/115 si, tras constatar la situación irregular de un nacional de un tercer país, el Estado miembro interesado hiciese que la ejecución de la decisión de retorno, o incluso la propia adopción de dicha decisión, viniese precedida por el ejercicio de una acción penal que pudiera conducir a una pena privativa de libertad en el transcurso del procedimiento de retorno, puesto que tal trámite podría retrasar la expulsión (véanse, en este sentido, las sentencias *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, apartado 59, *Achughbabian*, C-329/11, EU:C:2011:807, apartados 37 a 39 y 45, y *Sagor*, C-430/11, EU:C:2012:777, apartado 33).
- 27 No obstante, el procedimiento penal de que se trata en el asunto principal tiene por objeto la situación de un nacional de un tercer país en situación irregular al que ya se le han aplicado las normas y los procedimientos comunes establecidos por la Directiva 2008/115 con la finalidad de poner fin a su primera situación irregular en el territorio de un Estado miembro y que ha entrado de nuevo en el territorio de dicho Estado infringiendo una prohibición de entrada.
- 28 Por tanto, las circunstancias del asunto principal se distinguen claramente de las controvertidas en los asuntos en los que se dictaron las sentencias *El Dridi* (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268) y *Achughbabian* (C-329/11, EU:C:2011:807), en los que los nacionales de los terceros países en situación irregular eran objeto de un primer procedimiento de retorno en el Estado miembro en cuestión.
- 29 Por otro lado, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la Directiva 2008/115 no se opone a que se impongan sanciones penales, con arreglo a las normas nacionales en materia de procedimiento penal, a los nacionales de terceros países a los que se haya aplicado el procedimiento de retorno establecido en la citada Directiva y que se hallen en situación irregular en el territorio de un Estado miembro sin que exista un motivo justificado para el no retorno (sentencia *Achughbabian*, C-329/11, EU:C:2011:807, apartado 48).
- 30 Por tanto, debe considerarse, *a fortiori*, que la Directiva 2008/115 no excluye la facultad de los Estados miembros de establecer sanciones penales contra los nacionales de terceros países en situación irregular que, tras haberseles aplicado el procedimiento establecido por dicha Directiva, y habiéndose dictado contra ellos una decisión de retorno, entren de nuevo en el territorio de un Estado miembro infringiendo una prohibición de entrada.
- 31 Sin embargo, puesto que la situación del nacional de un tercer país de que se trata, que ha dado lugar a la expulsión previa a la nueva entrada ilegal en el territorio de un Estado miembro, estaba comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2008/115, la imposición de una sanción penal, como la controvertida en el asunto principal, sólo será admisible si la prohibición de entrada dictada contra ese nacional es conforme con el artículo 11 de la citada Directiva, extremo que corresponde comprobar al tribunal remitente.
- 32 La imposición de una sanción penal de este tipo también está sometida al pleno respeto tanto de los derechos fundamentales, en particular los que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (véase, en ese sentido, la sentencia *Achughbabian*, C-329/11, EU:C:2011:807, apartado 49), como, en su caso, de la Convención de Ginebra, en particular su artículo 31, apartado 1.
- 33 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que no se opone, en principio, a una normativa de un Estado miembro que establece la imposición de una pena privativa de libertad al

nacional de un tercer país en situación irregular que, tras haber retornado a su país de origen en el marco de un procedimiento de retorno anterior, entre de nuevo ilegalmente en el territorio de dicho Estado infringiendo una prohibición de entrada.

Costas

- ³⁴ Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

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 se opone, en principio, a una normativa de un Estado miembro que establece la imposición de una pena privativa de libertad al nacional de un tercer país en situación irregular que, tras haber retornado a su país de origen en el marco de un procedimiento de retorno anterior, entre de nuevo ilegalmente en el territorio de dicho Estado infringiendo una prohibición de entrada.

Firmas