



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

5 de junio de 2014\*

«Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas — Directiva 2008/115/CE — Retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular — Artículo 15 — Internamiento — Prórroga del internamiento — Obligaciones de la autoridad administrativa o judicial — Control jurisdiccional — Falta de documentos de identidad de un nacional de un tercer país — Obstáculos a la ejecución de la resolución de expulsión — Negativa de la embajada del tercer país a expedir un documento de identidad que permita el retorno del nacional de ese país — Riesgo de fuga — Perspectiva razonable de expulsión — Falta de cooperación — Obligación eventual del Estado miembro de expedir un documento provisional sobre el estatuto del interesado»

En el asunto C-146/14 PPU,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria), mediante resolución de 28 de marzo de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 28 de marzo de 2014, en el procedimiento relativo a

**Bashir Mohamed Ali Mahdi,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y los Sres. C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh (Ponente), la Sra. C. Toader y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

vista la petición del tribunal remitente de 28 de marzo de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 28 de marzo de 2014, de tramitar la remisión prejudicial por el procedimiento prejudicial de urgencia previsto en el artículo 107 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia;

vista la decisión de 8 de abril de 2014 de la Sala Tercera de acceder a esa petición;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de mayo de 2014;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno búlgaro, por las Sras. E. Petranova y D. Drambozova, en calidad de agentes;
- en nombre del direktor na Direktsia «Migratsia» pri Ministerstvo na vatrešnite raboti, por el Sr. D. Petrov, en calidad de agente;

\* Lengua de procedimiento: búlgaro.

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

oído el Abogado General;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 15 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 se ha presentado en el marco de un procedimiento contencioso-administrativo iniciado a instancias del direktor na Direktsia «Migratsia» pri Ministerstvo na vatreshnite raboti (Director de la Dirección de Inmigración del Ministerio del Interior; en lo sucesivo, «direktor»), con objeto de que el Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal contencioso-administrativo de Sofía) resuelva de oficio sobre la prórroga del internamiento del Sr. Mahdi, nacional sudanés, que se encuentra internado en el centro especial de internamiento de extranjeros de dicha Dirección establecido en Busmantsi (Bulgaria) (en lo sucesivo, «centro de internamiento de Busmantsi»), situado en el distrito de Sofía.

### **Marco jurídico**

#### *Derecho de la Unión*

- 3 La Directiva 2008/115 se adoptó principalmente sobre la base del artículo 63 CE, párrafo primero, número 3, letra b), actualmente artículo 79 TFUE, apartado 2, letra c). Los considerandos 6, 11 a 13, 16, 17 y 24 de esa Directiva tienen la siguiente redacción:

«(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. [...]

[...]

- (11) Debe establecerse un conjunto mínimo común de garantías jurídicas respecto de las decisiones relativas al retorno para garantizar una protección eficaz de los intereses de las personas de que se trate. Debe facilitarse la asistencia jurídica necesaria a aquellas personas que no dispongan de recursos suficientes. Los Estados miembros deben prever en su legislación nacional los casos en que se considera necesaria la asistencia jurídica.
- (12) Debe abordarse la situación de los nacionales de terceros países que están en situación irregular pero que todavía no pueden ser expulsados. Procede definir sus condiciones básicas de subsistencia según la legislación nacional. Para poder demostrar su situación concreta en el caso de controles o verificaciones administrativas, es preciso proporcionar a estas personas una confirmación escrita de su situación. Los Estados miembros deben disfrutar de amplia discreción sobre la forma y formato de la confirmación escrita y deben también poder incluirla en las decisiones relativas al retorno adoptadas en virtud de la presente Directiva.

(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 [...]

[...]

(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. [...]

[...]

(24) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y tiene en cuenta los principios consagrados, en particular, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [(en lo sucesivo, «Carta»)].»

4 El artículo 1 de dicha Directiva, titulado «Objeto», dispone lo siguiente:

«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 A tenor del artículo 3 de la Directiva 2008/115, titulado «Definiciones»:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

7) “riesgo de fuga”: 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;

[...]»

6 El artículo 6, apartado 4, de dicha Directiva establece:

«Los Estados miembros podrán, en cualquier momento, decidir conceder a un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio un permiso de residencia autónomo u otra autorización que otorgue un derecho de estancia por razones humanitarias o de otro tipo. En este caso no se dictará ninguna decisión de retorno. De haberse ya dictado, se revocará la decisión de retorno o se suspenderá durante el periodo de validez del permiso de residencia o de otra autorización que otorgue un derecho de estancia.»

7 El artículo 15 de la Directiva 2008/115, titulado «Internamiento», dispone lo siguiente:

«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.

2. El internamiento será ordenado por las autoridades administrativas o judiciales.

El internamiento será ordenado por escrito indicando los fundamentos de hecho y de derecho.

Cuando el internamiento haya sido ordenado por una autoridad administrativa, los Estados miembros:

- a) establecerán un control judicial rápido de la legalidad del internamiento, que deberá llevarse a cabo lo más rápidamente posible desde el comienzo del internamiento, o
- b) concederán al nacional de un tercer país de que se trate el derecho de incoar un procedimiento para que se someta a control judicial rápido la legalidad de su internamiento, que deberá llevarse a cabo lo más rápidamente posible desde la incoación del procedimiento. En este caso, los Estados miembros informarán inmediatamente al nacional de un tercer país de que se trate sobre la posibilidad de incoar dicho procedimiento.

El nacional de un tercer país de que se trate será puesto en libertad inmediatamente si el internamiento es ilegal.

3. En todos los casos, se revisará la medida de internamiento a intervalos razonables cuando así lo solicite el nacional de un tercer país de que se trate o de oficio. En caso de periodos de internamiento prolongados, las revisiones estarán sometidas a la supervisión de una autoridad judicial.

4. Cuando parezca haber desaparecido la perspectiva razonable de expulsión, bien por motivos jurídicos o por otras consideraciones, o que hayan dejado de cumplirse las condiciones descritas en el apartado 1, dejará de estar justificado el internamiento y la persona de que se trate será puesta en libertad inmediatamente.

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.»

*Derecho búlgaro*

- 8 El Derecho búlgaro se adaptó a la Directiva 2008/15 mediante la Ley de Extranjería de la República de Bulgaria (Zakon za chuzhdentsite v Republika Bulgaria, DV n° 153, de 23 de diciembre de 1998), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (DV n° 108, de 17 de diciembre de 2013) (en lo sucesivo, «Ley de Extranjería»).
- 9 El artículo 44, apartado 5, de dicha Ley establece lo siguiente:
- «Cuando existan obstáculos que impidan al extranjero abandonar de manera inmediata el territorio o entrar en otro país, estará obligado, en virtud de orden de la autoridad que haya adoptado la medida administrativa coercitiva, a presentarse cada semana ante la sección local del Ministerio del Interior, según las modalidades previstas por el decreto de desarrollo de la presente Ley, hasta que se eliminen los obstáculos para la ejecución de la medida de expulsión administrativa o de expulsión con otro carácter, y se hayan adoptado medidas para su expulsión inminente.»
- 10 En virtud del artículo 44, apartado 6, de la Ley de Extranjería, cuando una medida administrativa coercitiva no pueda aplicarse a un nacional de un tercer país cuya identidad no haya podido determinarse, cuando dicho nacional obstaculice la ejecución de la orden de adopción de dicha medida o cuando haya un riesgo evidente de fuga, el órgano que haya adoptado esa medida podrá ordenar el ingreso del nacional en un centro de internamiento de extranjeros para llevar a cabo su expulsión administrativa de la República de Bulgaria o su expulsión con otro carácter.
- 11 El artículo 44, apartado 8, de dicha Ley tiene la siguiente redacción:
- «El internamiento se mantendrá mientras persistan los requisitos previstos en el apartado 6, si bien su duración no podrá exceder de seis meses. Las autoridades competentes [...] verificarán de oficio una vez al mes, conjuntamente con el direktor [...], que persisten los requisitos exigidos para el internamiento. De forma excepcional, cuando la persona rehúse cooperar con las autoridades competentes o se produzca retraso en la obtención de los documentos indispensables para la expulsión administrativa o la expulsión con otro carácter, el período de internamiento podrá ampliarse hasta doce meses. Cuando, atendiendo a las circunstancias concretas del asunto, se compruebe que ya no existen perspectivas razonables de expulsión del extranjero por motivos de carácter jurídico o técnico, deberá ponerse a la persona inmediatamente en libertad.»
- 12 Con arreglo al artículo 46a, apartado 1, de la citada Ley, podrá interponerse recurso contra la orden de ingreso en un centro de internamiento de extranjeros, según las modalidades previstas en el Código de Procedimiento Administrativo (Administrativnoprotsesualen kodeks), en un plazo de catorce días desde el día del ingreso efectivo.
- 13 El artículo 46a, apartado 2, de esa Ley dispone lo siguiente:
- «El tribunal ante el que se haya interpuesto recurso con arreglo al apartado anterior decidirá sobre éste en audiencia pública y adoptará su decisión en el plazo de un mes desde el inicio del procedimiento. No será necesaria la comparecencia de la persona afectada. La resolución del tribunal de primera instancia podrá ser recurrida ante el Vърhoven administrativen sad, que deberá pronunciarse en el plazo de dos meses.»
- 14 El artículo 46a, apartados 3 y 4, de la Ley de Extranjería tiene el siguiente tenor:
- «3. Cada seis meses, el director del centro de internamiento de nacionales extranjeros presentará una lista de los extranjeros que hayan permanecido en él durante más de seis meses a causa de los obstáculos para su expulsión del territorio nacional. La lista será enviada al tribunal de lo contencioso-administrativo de la demarcación del centro de internamiento.

4. Al término de cada período de seis meses desde la fecha de ingreso en un centro de internamiento de extranjeros, el tribunal, reunido a puerta cerrada, resolverá, bien de oficio, bien a petición del extranjero interesado, sobre la prórroga del internamiento, la adopción de medidas alternativas o la puesta en libertad. Contra la resolución del tribunal podrá interponerse recurso según las modalidades previstas en el Código de Procedimiento Administrativo.»

- 15 En virtud del apartado 1, número 4c, de las disposiciones complementarias a la Ley de Extranjería, existe «un riesgo de fuga de un nacional de un tercer país contra el que se ha adoptado una medida administrativa coercitiva» cuando, en vista de los hechos, haya una razón admisible para suponer que el nacional puede sustraerse a la ejecución de la medida ordenada. A este respecto, dichas disposiciones indican que pueden constituir tal riesgo: la circunstancia de que el nacional no esté localizable en su domicilio declarado; la existencia de infracciones anteriores contra el orden público o de condenas previas del nacional, a pesar de su rehabilitación; la circunstancia de que el nacional no haya abandonado el país en el plazo fijado para su salida voluntaria; la circunstancia de que resulte evidente que el nacional no se atenderá a la medida impuesta; la circunstancia de que posea documentos falsos o de que no posea ninguno; la circunstancia de que el nacional proporcione información errónea; la circunstancia de que ya haya huido en el pasado o la circunstancia de que no haya respetado una prohibición de entrada.

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

- 16 El Sr. Mahdi fue detenido el 9 de agosto de 2013 en un paso fronterizo en Bregovo, Bulgaria. Carecía de documentos de identidad, pero se presentó como Bashir Mohamed Ali Mahdi, nacional sudanés.
- 17 Mediante orden dictada ese día, se adoptaron contra el Sr. Mahdi una medida administrativa coercitiva de «expulsión administrativa de un extranjero» y una medida administrativa coercitiva de «prohibición de entrada de un extranjero en la República de Bulgaria».
- 18 Al día siguiente, 10 de agosto de 2013, el Sr. Mahdi ingresó, en cumplimiento de dichas órdenes, en el centro de internamiento de Busmantsi hasta que fuera posible ejecutar las medidas administrativas coercitivas, es decir, hasta que se obtuvieran los documentos para poder viajar fuera de Bulgaria.
- 19 El 12 de agosto de 2013, el Sr. Mahdi firmó ante las autoridades administrativas búlgaras una declaración de retorno voluntario a Sudán.
- 20 El 13 de agosto de 2013, el direktor envió una carta a la embajada de la República de Sudán en la que le informaba de las medidas que habían sido adoptadas contra el Sr. Mahdi y de su ingreso en el centro de internamiento de Busmantsi.
- 21 Posteriormente, en una fecha que no consta en autos, se produjo un encuentro entre un representante de dicha embajada y el Sr. Mahdi, en el que el representante confirmó la identidad del interesado y se negó a expedirle un documento de identidad para poder viajar fuera de Bulgaria. Esa negativa se basó, al parecer, en que el Sr. Mahdi no deseaba volver a Sudán. Seguidamente, el interesado declaró a las autoridades búlgaras que no deseaba volver voluntariamente a Sudán. El representante de la Embajada de la República de Sudán declaró al órgano jurisdiccional remitente que, en dichas circunstancias, era imposible emitir un documento de viaje si el Sr. Mahdi no deseaba volver voluntariamente a su país de origen.
- 22 El 16 de agosto de 2003, la Sra. Ruseva, nacional búlgara, declaró en un documento notarial que el Sr. Mahdi dispondría de medios de subsistencia propios y de un alojamiento durante su estancia en Bulgaria y solicitó al direktor su puesta en libertad bajo fianza. Esta declaración fue verificada y confirmada por las autoridades policiales el 26 de agosto de 2013.

- 23 El 27 de agosto de 2013, a raíz de la declaración de la Sra. Ruseva, el direktor propuso a su superior jerárquico que se anulara la orden de ingreso en un centro de internamiento de extranjeros del Sr. Mahdi y se dictara contra él una medida menos coercitiva, en concreto, su «presentación mensual ante la sección local del Ministerio del Interior del lugar de residencia», hasta que desaparecieran los obstáculos a la ejecución de la resolución de expulsión administrativa.
- 24 El 9 de septiembre de 2013, dicha propuesta fue denegada porque el Sr. Mahdi no había entrado legalmente en Bulgaria, no tenía un permiso de residencia para residir en Bulgaria, la agencia nacional de refugiados le había denegado el estatuto de refugiado el 29 de diciembre de 2012 y había cometido una infracción penal al atravesar la frontera nacional entre Bulgaria y Serbia fuera de los lugares previstos para ello.
- 25 No se interpuso recurso contra la orden de internamiento ni contra la negativa a sustituir dicha orden por las medidas menos coercitivas propuestas por el direktor.
- 26 De la resolución de remisión se desprende que, hasta el momento, la Embajada de la República de Sudán no ha expedido ningún documento de identidad que permita al Sr. Mahdi viajar fuera de Bulgaria y que éste permanece ingresado en el centro de internamiento de Busmantsi.
- 27 La incoación del procedimiento principal trae causa de la presentación por el direktor, en torno al 9 de febrero de 2014 y al término del período de seis meses de internamiento inicial, de un escrito en el que solicita al órgano jurisdiccional remitente que ordene de oficio, sobre la base del artículo 46a, apartados 3 y 4, de la Ley de Extranjería, la prórroga del internamiento del Sr. Mahdi.
- 28 El tribunal remitente señala que, en virtud del artículo 46a, apartados 3 y 4, de la Ley de Extranjería, el director del centro de internamiento deberá presentar al tribunal de lo contencioso-administrativo de la demarcación de dicho centro una lista de los nacionales de terceros países que hayan permanecido en un centro de internamiento durante más de seis meses a causa de los obstáculos para su expulsión del territorio nacional. Al término de cada período de seis meses en un centro de internamiento, el tribunal de lo contencioso-administrativo, reunido a puerta cerrada, resolverá de oficio sobre la prórroga del internamiento, la adopción de medidas alternativas o la puesta en libertad de esa persona.
- 29 A este respecto, el tribunal remitente manifiesta sus dudas principalmente sobre la compatibilidad del procedimiento administrativo de revisión del ingreso en un centro de internamiento previsto en la legislación búlgara con el Derecho de la Unión y, en particular, con los requisitos que establece la Directiva 2008/115.
- 30 Según el tribunal remitente, la naturaleza del control que puede llevar a cabo varía en función de que actúe como autoridad judicial o como autoridad administrativa. Concretamente, cuando decide como autoridad judicial, no puede pronunciarse en cuanto al fondo del asunto y revisar la resolución inicial de ingreso en un centro de internamiento, ya que, en virtud de la legislación procesal búlgara, su papel se limita al control de los motivos de prórroga del internamiento del interesado, expuestos en el escrito del direktor por el que se incoa un procedimiento como el controvertido en el litigio principal. Dicho tribunal plantea también cuestiones sobre el riesgo de fuga en un supuesto como el del litigio principal, en el que el interesado, que carece de documentos de identidad, declaró a las autoridades búlgaras que no deseaba retornar a su país de origen. El tribunal remitente expresa también sus dudas sobre el comportamiento del interesado. A este respecto, se pregunta si el hecho de que éste no posea documentos de identidad puede considerarse una falta de cooperación en el procedimiento de expulsión. Habida cuenta de todas estas consideraciones, el tribunal remitente alberga dudas sobre si está justificada la prórroga del internamiento del Sr. Mahdi.

31 En estas circunstancias, el Administrativen sad Sofia-grad decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Ha de interpretarse el artículo 15, apartados 3 y 6, de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, en relación con los artículos 6 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y con el derecho al control jurisdiccional y a la [tutela judicial] efectiva, en el sentido de que:
- a) en el supuesto de que una autoridad administrativa esté obligada, conforme a la normativa nacional de un Estado miembro, a efectuar una revisión mensual del internamiento, sin que exista una obligación expresa de adoptar una medida administrativa, y que deba presentar de oficio ante el órgano jurisdiccional un listado de los nacionales de terceros países que, debido a obstáculos a la expulsión, están internados durante un período que supera la duración máxima del internamiento inicial, tiene la autoridad administrativa la obligación, al término del período fijado en la decisión individual sobre el internamiento inicial, bien de adoptar una medida expresa de revisión del internamiento atendiendo a los motivos previstos en el Derecho de la Unión para la prórroga del período de internamiento, bien de poner en libertad al interesado?
  - b) en el supuesto de que la normativa nacional del Estado miembro establezca que el órgano jurisdiccional tiene la facultad de ordenar, una vez expirada la duración máxima que prevé la normativa nacional para el internamiento inicial a efectos de expulsión, bien la prórroga del período de internamiento, bien su sustitución por una medida de carácter menos coercitivo, bien la puesta en libertad del nacional del tercer país, debe controlar el órgano jurisdiccional en una situación como la del procedimiento principal la legalidad de una medida de revisión del internamiento, que expone los motivos de hecho y de Derecho relativos a la necesidad de prórroga del período de internamiento y a la duración de éste, pronunciándose en cuanto al fondo acerca del mantenimiento del internamiento, su sustitución o la puesta en libertad del interesado?
  - c) dicho precepto permite al órgano jurisdiccional controlar, con respecto a los motivos previstos en el Derecho de la Unión para la prórroga del período de internamiento, la legalidad de una medida de revisión del internamiento que sólo expone los motivos por los que no puede ejecutarse la resolución de expulsión del nacional del tercer país, pronunciándose en cuanto al fondo, sobre la única base de los hechos expuestos y prueba aportada por la autoridad administrativa y de las objeciones y hechos alegados por el nacional del tercer país, al resolver acerca del mantenimiento del internamiento, su sustitución o la puesta en libertad del interesado?
- 2) ¿Ha de interpretarse el artículo 15, apartados 1 y 6, de la Directiva 2008/115, en una situación como la del procedimiento principal, en el sentido de que el motivo autónomo de prórroga del internamiento previsto en la normativa nacional y consistente en que «el interesado carezca de documentos de identidad» es admisible desde el punto de vista del Derecho de la Unión por ser subsumible en los dos casos previstos en el artículo 15, apartado 6, de la Directiva, siempre y cuando, conforme a la normativa nacional del Estado miembro, dicha circunstancia permita presumir fundadamente que el interesado intentará evitar la ejecución de la resolución de expulsión, lo cual constituye a su vez un riesgo de fuga en el sentido de la normativa de ese Estado miembro?
- 3) ¿Ha de interpretarse el artículo 15, apartado 1, letras a) y b), y apartado 6, de la Directiva 2008/115, en relación con los considerandos segundo y decimotercero de ésta acerca del respeto de los derechos fundamentales y de la dignidad humana de los nacionales de terceros países y



sobre la aplicación del principio de proporcionalidad, en una situación como la del procedimiento principal, en el sentido de que dicho precepto permite llegar a la conclusión de que existe un riesgo fundado de fuga por las circunstancias de que el interesado carece de documentos de identidad, ha cruzado irregularmente la frontera del Estado y declara que no desea retornar a su país de origen, a pesar de que previamente cumplimentó una declaración de retorno voluntario a su país y facilitó datos correctos acerca de su identidad, habida cuenta de que dichas circunstancias responden al concepto de «riesgo de fuga» del destinatario de una decisión de retorno en el sentido de la Directiva, concepto que, en la normativa nacional, se define como la presunción fundada, atendiendo a los hechos, de que el interesado intentará evitar la ejecución de la decisión de retorno?

- 4) ¿Ha de interpretarse el artículo 15, apartado 1, letras a) y b), apartado 4 y apartado 6, de la Directiva 2008/115, en relación con los considerandos segundo y decimotercero de ésta acerca del respeto de los derechos fundamentales y de la dignidad humana de los nacionales de terceros países y sobre la aplicación del principio de proporcionalidad, en una situación como la del procedimiento principal, en el sentido de que:
- a) el nacional de un tercer país incurre en falta de cooperación en la preparación de la ejecución de la decisión de retorno a su país de origen en el supuesto de que declare verbalmente ante un agente de la embajada de dicho país que no desea retornar a su país de origen, a pesar de que previamente cumplimentó una declaración de retorno voluntario a su país y facilitó datos correctos acerca de su identidad, y que se producen demoras en la entrega de documentación por parte de un tercer país pero sigue existiendo una perspectiva razonable de ejecución de la decisión de retorno en el supuesto de que, en estas circunstancias, la embajada de dicho país no expida el documento necesario para el traslado del interesado a su país de origen, a pesar de haber confirmado la identidad del interesado?
  - b) en caso de que se ponga en libertad a un nacional de un tercer país porque ha desaparecido la perspectiva razonable de ejecución de la resolución de expulsión y que el interesado carezca de documentos de identidad, haya cruzado irregularmente la frontera del Estado y declare que no desea retornar a su país de origen, ha de considerarse que el Estado miembro está obligado a expedir un documento provisional sobre el estatuto del interesado en el supuesto de que, en estas circunstancias, la embajada del país de origen no expida el documento necesario para el traslado del interesado a su país de origen, a pesar de haber confirmado la identidad del interesado?»

### **Sobre el procedimiento de urgencia**

- 32 El Administrativen sad Sofia-grad solicitó que la presente petición de decisión prejudicial se tramitara por el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 107 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.
- 33 Para motivar dicha solicitud, el tribunal remitente expuso que el nacional del tercer país de que se trata en el litigio principal se encuentra internado y que su situación está comprendida en el ámbito de aplicación de las disposiciones del título V del Tratado FUE relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia. Dada la situación del Sr. Mahdi, la respuesta del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales tendría una influencia determinante en la cuestión de si procede mantenerlo en el centro de internamiento de Busmantsi o ponerlo en libertad. Dicho tribunal indica que sería conveniente adoptar una decisión lo antes posible sobre la prórroga del internamiento del interesado.

- 34 A este respecto, ha de señalarse, en primer lugar, que la presente petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Directiva 2008/115, a la que resulta aplicable la tercera parte, título V, del Tratado FUE. Por lo tanto, puede tramitarse por el procedimiento prejudicial de urgencia previsto en los artículos 23 *bis* del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y 107 de su Reglamento de Procedimiento.
- 35 En segundo lugar, es preciso considerar, como señala el tribunal remitente, que el Sr. Mahdi está actualmente privado de libertad y que la solución del litigio principal puede tener como consecuencia que se ponga fin de manera inmediata a su privación de libertad.
- 36 Por las razones expuestas, la Sala Tercera del Tribunal de Justicia decidió, a propuesta del Juez Ponente, oído el Abogado General, acceder a la solicitud del tribunal remitente de que la petición de decisión prejudicial se tramitara mediante el procedimiento de urgencia.

### **Sobre las cuestiones prejudiciales**

#### *Sobre la primera cuestión prejudicial, letra a)*

- 37 Mediante su primera cuestión prejudicial, letra a), el tribunal remitente desea saber si el artículo 15, apartados 3 y 6, de la Directiva 2008/115, en relación con los artículos 6 y 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que la decisión de una autoridad competente sobre la continuidad del internamiento de un nacional de un tercer país, al término del período máximo de internamiento inicial, debe adoptarse mediante un acto escrito en el que se indiquen los fundamentos de hecho y de Derecho que justifican esa decisión.
- 38 Ha de señalarse, desde un principio, que, con arreglo al artículo 79 TFUE, apartado 2, el objetivo de la Directiva 2008/115, como se desprende de los considerandos 2 y 11 de ésta, es establecer una política eficaz de expulsión y repatriación, basada en normas y garantías jurídicas comunes, para que las personas sean retornadas humanamente y respetando plenamente sus derechos humanos y su dignidad.
- 39 Los procedimientos de retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular establecidos por dicha Directiva constituyen, por tanto, normas y procedimientos comunes aplicables en los Estados miembros al retorno de esos nacionales. Los Estados miembros disponen sobre varios aspectos de un margen de apreciación para la ejecución de las disposiciones de la Directiva teniendo en cuenta las particularidades del Derecho nacional.
- 40 Con arreglo al considerando 6 de dicha Directiva, 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. Dicho considerando señala también que, de conformidad con los principios generales del Derecho de la Unión, las decisiones que se tomen en el marco de la Directiva 2008/115 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.
- 41 En virtud del artículo 15, apartado 2, de la Directiva 2008/115, el internamiento inicial de un nacional de un tercer país, cuya duración no podrá superar los seis meses, será ordenado por las autoridades administrativas o judiciales, por escrito, indicando los fundamentos de hecho y de Derecho en los que se sustenta la decisión de internamiento (véase, en este sentido, la sentencia G. y R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, apartado 29).

- 42 A tenor del artículo 15, apartado 6, de dicha Directiva, el internamiento inicial podrá prorrogarse por un período determinado no superior a doce meses más, con arreglo a la legislación nacional, cuando concurren determinados requisitos de fondo. Todo internamiento superior a seis meses deberá considerarse, con arreglo al apartado 5 de dicho artículo, un internamiento prolongado a efectos del artículo 15, apartado 3, de la Directiva.
- 43 Además, el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2008/115 establece que el internamiento de un nacional de un tercer país debe revisarse, en todos los casos, a intervalos razonables cuando así lo solicite el interesado o de oficio. En caso de internamiento prolongado, las revisiones estarán sometidas a la supervisión de una autoridad judicial.
- 44 De todas estas disposiciones se desprende que la única exigencia expresamente prevista en el artículo 15 de la Directiva 2008/115 en lo que respecta a la adopción de un acto escrito es la establecida en el apartado 2 de dicho artículo, a saber, que el internamiento sea ordenado por escrito indicando los fundamentos de hecho y de Derecho. Debe entenderse que esta exigencia de adoptar una decisión escrita se refiere también necesariamente a cualquier decisión sobre la prórroga del internamiento, debido, por una parte, a la naturaleza análoga del internamiento y de la prórroga de éste, ya que ambos tienen como consecuencia privar de libertad al nacional del tercer país para preparar su retorno y/o llevar a cabo el proceso de expulsión, y, por otra parte, a que, en ambos casos, dicho nacional debe poder conocer los motivos de la decisión adoptada respecto a él.
- 45 Pues bien, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que esa obligación de comunicar tales razones resulta necesaria tanto para permitir al nacional de un tercer país defender sus derechos en las mejores condiciones posibles y decidir con pleno conocimiento de causa sobre la conveniencia de someter el asunto al juez competente como para poner a este último en condiciones de ejercer plenamente el control de legalidad de la decisión de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias Heylens y otros, 222/86, EU:C:1987:442, apartado 15, y Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apartado 337).
- 46 Cualquier otra interpretación del artículo 15, apartados 2 y 6, de la Directiva 2008/115 tendría como consecuencia que sería más difícil para un nacional de un tercer país impugnar la legalidad de una decisión de internamiento prolongado ordenado contra él que cuestionar la de una decisión de internamiento inicial, lo que vulneraría el derecho fundamental a un recurso efectivo.
- 47 Sin embargo, ha de precisarse que el artículo 15 de la Directiva no exige la adopción de una «medida de revisión» escrita, según la terminología utilizada por el tribunal remitente en su primera cuestión prejudicial, letra a). Por lo tanto, las autoridades que efectúen la revisión del internamiento de un nacional de un tercer país a intervalos razonables, con arreglo al artículo 15, apartado 3, primera frase, de dicha Directiva, no están obligadas a adoptar, en cada revisión, un acto expreso por escrito que contenga una exposición de las razones de hecho y de Derecho en las que se basa dicho acto.
- 48 Ahora bien, debe precisarse que, si la autoridad que conoce de un procedimiento de revisión al término del período máximo de internamiento inicial autorizado por el artículo 15, apartado 5, de dicha Directiva se pronuncia sobre la continuidad de dicho internamiento, estará obligada a adoptar su decisión mediante acto escrito motivado. En efecto, en ese caso, la revisión del internamiento y la adopción de la decisión sobre la continuidad del mismo se producen en la misma etapa procesal. En consecuencia, esa decisión debe cumplir las exigencias establecidas en el artículo 15, apartado 2, de la Directiva 2008/115.
- 49 Sin embargo, no se desprende claramente ni de la petición de decisión prejudicial ni de las observaciones presentadas por el Gobierno búlgaro en la vista si la lista del direktor enviada al tribunal remitente al término del período máximo de internamiento inicial contiene una decisión sobre la continuidad del internamiento del interesado. Si resulta que, mediante dicha lista, el direktor se pronunció, en particular, sobre la prórroga del internamiento, esa lista debe cumplir también las

exigencias indicadas en el apartado 48 de la presente sentencia. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente llevar a cabo las comprobaciones necesarias sobre este particular. Dicha decisión debe someterse en todo caso a la supervisión de una autoridad judicial, con arreglo al artículo 15, apartado 3, de la Directiva.

- 50 Además, ha de recordarse también que, según jurisprudencia reiterada, ante la inexistencia de normas establecidas por el Derecho de la Unión respecto a las modalidades procedimentales relativas al acto de revisión del internamiento, los Estados miembros son competentes, conforme al principio de autonomía procesal, para regular estas modalidades, garantizando el respeto de los derechos fundamentales y la plena efectividad de las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a dicho acto (véase, por analogía, la sentencia N., C-604/12, EU:C:2014:302, apartado 41).
- 51 De ello resulta que el Derecho de la Unión no se opone a que una normativa nacional establezca, respetando estos principios, la obligación de que la autoridad que revise a intervalos razonables el internamiento de un nacional de un tercer país en virtud del artículo 15, apartado 3, primera frase, de la Directiva 2008/115 adopte, al término de cada revisión, un acto expreso en el que deberán indicarse los fundamentos de hecho y de Derecho en los que se basa. Una obligación de este tipo se derivaría únicamente del Derecho nacional.
- 52 En vista de cuanto antecede, procede responder a la primera cuestión prejudicial, letra a), que el artículo 15, apartados 3 y 6, de la Directiva 2008/115, en relación con los artículos 6 y 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que toda decisión adoptada por una autoridad competente, al término del período máximo de internamiento inicial de un nacional de un tercer país, sobre la continuidad de dicho internamiento debe adoptarse mediante un acto escrito en el que se indicarán los fundamentos de hecho y de Derecho que justifican esa decisión.

*Sobre la primera cuestión prejudicial, letras b) y c)*

- 53 Mediante su primera cuestión prejudicial, letras b) y c), el tribunal remitente solicita que se dilucide, en esencia, si el artículo 15, apartados 3 y 6, de la Directiva 2008/115, en relación con los artículos 6 y 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que el control que debe efectuar la autoridad judicial que decida sobre una solicitud de prórroga del internamiento de un nacional de un tercer país debe permitir a dicha autoridad pronunciarse en cuanto al fondo en cada caso acerca de la prórroga del internamiento del nacional, de la posibilidad de sustituir el internamiento por una medida menos coercitiva o de la puesta en libertad del nacional, de modo que dicha autoridad está facultada para basarse en los hechos y pruebas presentados por la autoridad administrativa que formule la solicitud, así como en las observaciones que presente, en su caso, el nacional.
- 54 Ha de señalarse, desde un principio, que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 15 de la Directiva 2008/115 es de contenido incondicional y lo suficientemente preciso, por lo que no requiere otros complementos específicos para hacer posible su aplicación por los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, apartado 47).
- 55 Como se desprende de los considerandos 13, 16, 17 y 24 de la Directiva 2008/115, todo internamiento ordenado que esté comprendido en el ámbito de aplicación de esta 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.
- 56 Además, como se ha recordado en el apartado 43 de la presente sentencia, de la redacción del artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2008/115 resulta claramente que la revisión de cualquier internamiento prolongado de un nacional de un tercer país debe estar sometida a la supervisión de una autoridad judicial. Por consiguiente, una autoridad judicial que decida sobre la posibilidad de

prorrogar el internamiento inicial está obligada a llevar a cabo un control de dicho internamiento, aunque dicho control no haya sido requerido expresamente por la autoridad que formule la solicitud y aunque el internamiento del nacional haya sido ya objeto de una revisión por la autoridad que ordenó el internamiento inicial.

- 57 Sin embargo, el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2008/115 no precisa la naturaleza de dicho control. Por ello, procede recordar los principios que se derivan del artículo 15 de esa Directiva, que se aplican en un procedimiento como el controvertido en el litigio principal y que, por ende, la autoridad judicial debe tener en cuenta al llevar a cabo ese control.
- 58 En primer lugar, de los requisitos de fondo establecidos en el artículo 15, apartado 6, de la Directiva se desprende que el período de internamiento inicial sólo puede prorrogarse cuando, a pesar de que el Estado miembro haya desplegado todos los esfuerzos razonables, pueda presumirse que la operación de expulsión se prolongará debido a la falta de cooperación del nacional del tercer país o a demoras en la obtención de terceros países de la documentación necesaria. Dicha prórroga deberá decidirse con arreglo a la legislación nacional y no podrá, en ningún caso, ser superior a doce meses más.
- 59 En segundo lugar, ha de entenderse el artículo 15, apartado 6, de la Directiva en relación con el artículo 15, apartado 4, de la misma, que dispone que, cuando parezca haber desaparecido la perspectiva razonable de expulsión, bien por motivos jurídicos o por otras consideraciones, o hayan dejado de cumplirse las condiciones descritas en el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/115, dejará de estar justificado el internamiento del nacional del tercer país y dicho nacional será puesto en libertad inmediatamente.
- 60 En lo que respecta a la primera exigencia establecida en el artículo 15, apartado 4, de la Directiva, el Tribunal de Justicia ha declarado ya que, para que pueda considerarse que subsiste una «perspectiva razonable de expulsión», en el sentido de dicha disposición, es preciso que en el momento de la revisión de la legalidad del internamiento por el tribunal nacional exista una perspectiva real de que la expulsión puede llevarse a buen término, teniendo en cuenta los plazos fijados en el artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115 (véase, en este sentido la sentencia Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, apartado 65).
- 61 La segunda exigencia recogida en el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2008/115 obliga a una revisión de los requisitos de fondo establecidos en el artículo 15, apartado 1, de dicha Directiva, en los que se basó la decisión inicial de internamiento del nacional de un tercer país. La autoridad que se pronuncie sobre la posible prórroga del internamiento de ese nacional o su posible puesta en libertad debe determinar, por tanto, en primer lugar, si otras medidas suficientes, pero menos coercitivas que un internamiento, pueden aplicarse de manera eficaz en un supuesto determinado; en segundo lugar, si existe un riesgo de fuga de dicho nacional y, en tercer lugar, si éste evita o dificulta la preparación del retorno o el proceso de expulsión.
- 62 De ello resulta que una autoridad judicial que decida sobre una solicitud de prórroga de internamiento debe poder pronunciarse sobre cualquier elemento de hecho y de Derecho pertinente para determinar si la prórroga del internamiento está justificada, atendiendo a las exigencias indicadas en los apartados 58 a 61 de la presente sentencia, lo que requiere un examen exhaustivo de los hechos del caso concreto. Cuando el internamiento ordenado inicialmente ya no esté justificado con arreglo a esas exigencias, la autoridad judicial competente debe poder sustituir por su propia decisión la de la autoridad administrativa o, en su caso, la de la autoridad judicial que ordenó el internamiento inicial, y pronunciarse sobre la posibilidad de ordenar una medida alternativa o la puesta en libertad del nacional del país tercero. Para ello, la autoridad judicial que decida sobre una solicitud de prórroga de internamiento debe poder tomar en consideración tanto los hechos y pruebas invocados por la autoridad administrativa que ordenó el internamiento inicial 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 para llevar a cabo ese control no pueden circunscribirse únicamente, en ningún caso, a los elementos presentados por la autoridad administrativa.

- 63 Cualquier otra interpretación del artículo 15 de la Directiva 2008/115 privaría de efecto útil a los apartados 4 y 6 de dicho artículo y vaciaría de contenido el control judicial exigido en el artículo 15, apartado 3, segunda frase, de esa Directiva, poniendo así en peligro la consecución de los objetivos que ésta persigue.
- 64 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión prejudicial, letras b) y c), que el artículo 15, apartados 3 y 6, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que el control que debe efectuar la autoridad judicial que decide sobre una solicitud de prórroga del internamiento de un nacional de un tercer país debe permitir a dicha autoridad pronunciarse en cuanto al fondo en cada caso acerca de la prórroga del internamiento del nacional, de la posibilidad de sustituir el internamiento por una medida menos coercitiva o de la puesta en libertad del nacional, de modo que dicha autoridad está facultada para basarse en los hechos y pruebas presentados por la autoridad administrativa que formule la solicitud, así como en los hechos, pruebas y observaciones que se le presenten, en su caso, en ese procedimiento.

*Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y tercera*

- 65 Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda y tercera, que procede abordar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 15, apartados 1 y 6, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual un período inicial de internamiento de seis meses puede prorrogarse por el mero hecho de que el nacional del tercer país carezca de documentos de identidad y exista, en consecuencia, un riesgo de fuga.
- 66 Ha de recordarse, en primer lugar, que el concepto de riesgo de fuga se circunscribe al artículo 3, número 7, de la Directiva 2008/115, que lo define como el hecho de que existan 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.
- 67 En segundo lugar, la existencia de tal riesgo de fuga es una de las razones expresamente indicadas en el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/115 que justifican el internamiento de un nacional de un tercer país que sea objeto de un procedimiento de retorno a fin de preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión. Como se ha recordado en el apartado 61 de la presente sentencia, esa disposición establece que el internamiento únicamente podrá efectuarse cuando no puedan aplicarse con eficacia en un caso concreto otras medidas suficientes de carácter menos coercitivo.
- 68 En tercer lugar, como se ha recordado en el apartado 58 de esta sentencia, la prórroga de un internamiento sólo podrá ordenarse, de conformidad con el artículo 15, apartado 6, de dicha Directiva, cuando pueda presumirse que la operación de expulsión se prolongará debido a la falta de cooperación del nacional del tercer país o a demoras en la obtención de terceros países de la documentación necesaria, sin que se mencione la circunstancia de que el interesado carezca de documentos de identidad.
- 69 Asimismo, como se ha señalado en el apartado 61 de la presente sentencia, antes de adoptar una decisión sobre la prórroga del internamiento de un nacional de un tercer país y, en consecuencia, sobre la existencia de las circunstancias fácticas recogidas en el artículo 15, apartado 6, de la Directiva 2008/115 debe efectuarse una revisión de los requisitos de fondo en los que se basó el internamiento

inicial del nacional, lo que exige que la autoridad judicial, al llevar a cabo el control exigido en el artículo 15, apartado 3, segunda frase, de esa Directiva, valore las circunstancias que dieron lugar a la constatación inicial de la existencia de un riesgo de fuga.

- 70 Por otra parte, como el Tribunal de Justicia ya ha declarado, cualquier apreciación sobre el riesgo de fuga deberá basarse en un examen individual del caso del interesado (véase la sentencia Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, apartado 41). Además, con arreglo al considerando 6 de la Directiva 2008/115, las decisiones que se tomen en el marco de la misma deben adoptarse de manera individualizada y fundándose en criterios objetivos.
- 71 En el presente asunto, de la resolución de remisión se desprende que el Derecho búlgaro establece, en el artículo 1, apartado 4c, de las disposiciones complementarias de la Ley de Extranjería, que se considera que existe riesgo de fuga de un nacional de un tercer país contra el que se ha dictado una medida administrativa coercitiva cuando, en vista de los hechos, existan razones plausibles para sospechar que el nacional puede sustraerse a la ejecución de la medida ordenada. Los criterios objetivos que pueden determinar la existencia de tal riesgo se recogen en dicho artículo 4 e incluyen, en particular, la circunstancia de que el interesado no posea ningún documento de identidad.
- 72 Por consiguiente, corresponde al tribunal remitente llevar a cabo una apreciación de las circunstancias fácticas que afectan a la situación del nacional con el fin de determinar, al revisar los requisitos establecidos en el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/115, si —como el direktor ha propuesto en el litigio principal— puede aplicarse con eficacia a dicho nacional una medida menos coercitiva y, en caso de que no sea posible, determinar si persiste el riesgo de fuga. Sólo en este último supuesto el tribunal remitente puede tener en cuenta la falta de documentos de identidad.
- 73 De lo anterior resulta que el hecho de que el nacional de un tercer país carezca de documentos de identidad no puede justificar por sí sólo una prórroga del internamiento conforme a lo previsto en el artículo 15, apartado 6, de la Directiva 2008/115.
- 74 Por consiguiente, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera que el artículo 15, apartados 1 y 6, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual un período inicial de internamiento de seis meses puede prorrogarse por el mero hecho de que el nacional del tercer país carezca de documentos de identidad. Corresponde exclusivamente al tribunal remitente llevar a cabo una apreciación en cada caso de las circunstancias fácticas del asunto para determinar si puede aplicarse con eficacia a dicho nacional una medida menos coercitiva o si existe riesgo de fuga.

*Sobre la cuarta cuestión prejudicial, letra a)*

- 75 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, letra a), el tribunal remitente pregunta si el artículo 15, apartado 6, letra a), de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que un nacional de un tercer país que, en circunstancias como las del litigio principal, no ha obtenido un documento de identidad que habría permitido su expulsión del Estado miembro en cuestión incurre en «falta de cooperación» en el sentido de dicha disposición.
- 76 En lo que respecta a la situación del Sr. Mahdi, consta que éste carece de documentos de identidad y que la embajada de la República de Sudán se ha negado a expedirle un documento de estas características que permita la ejecución de la resolución de expulsión.
- 77 Así pues, mediante la cuarta cuestión prejudicial, letra a), se solicita al Tribunal de Justicia que indique si la negativa de la embajada de la República de Sudán a expedir documentos de identidad al Sr. Mahdi, tras declarar éste que no deseaba volver a su país de origen, puede imputarse al interesado. En caso de respuesta afirmativa, se pide al Tribunal de Justicia que precise si el comportamiento del

Sr. Mahdi puede calificarse de falta de cooperación por su parte, en el sentido del artículo 15, apartado 6, de la Directiva 2008/115, lo que justificaría la prórroga del período de internamiento del interesado por un período adicional no superior a doce meses.

- 78 A este respecto, ha de recordarse que corresponde al órgano jurisdiccional nacional establecer los hechos que originaron el litigio principal y deducir las consecuencias de los mismos para la decisión que debe dictar (véanse, en particular, las sentencias WWF y otros, C-435/97, EU:C:1999:418, apartado 32, y Danosa, C-232/09, EU:C:2010:674, apartado 33).
- 79 En efecto, en el reparto de competencias entre los Tribunales de la Unión y los órganos jurisdiccionales nacionales corresponde en principio al órgano jurisdiccional nacional comprobar si en el asunto pendiente ante él concurren los requisitos fácticos que determinan la aplicación de una norma de la Unión, si bien el Tribunal de Justicia, al resolver sobre la cuestión prejudicial, puede aportar, en su caso, precisiones destinadas a orientar al órgano jurisdiccional nacional en su interpretación (véanse, en este sentido, las sentencias Haim, C-424/97, EU:C:2000:357, apartado 58; Vatsouras y Koupatantze, C-22/08 y C-23/08, EU:C:2009:344, apartado 23, y Danosa, EU:C:2010:674, apartado 34).
- 80 En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia debe responder a las cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, dejando a este último la tarea de examinar los datos concretos del litigio pendiente ante él y en particular la de decidir si la falta de documentos de identidad resulta únicamente del hecho de que el Sr. Mahdi se retractó de su declaración de retorno voluntario (véase, por analogía, la sentencia Danosa, EU:C:2010:674, apartado 36).
- 81 A este respecto, ha de señalarse que, como se desprende de la petición de decisión prejudicial, el Sr. Mahdi colaboró con las autoridades búlgaras en lo que respecta a la divulgación de su identidad y a su proceso de expulsión. Sin embargo, se retractó de su declaración de retorno voluntario.
- 82 Pues bien, debe recordarse que el concepto de «falta de cooperación», en el sentido del artículo 15, apartado 6, de la Directiva 2008/115, exige que la autoridad que decida sobre una solicitud de prórroga del internamiento de un nacional de un tercer país examine, por una parte, el comportamiento de ese nacional durante el período de internamiento inicial con el fin de determinar si éste no cooperó con las autoridades competentes en la ejecución de la operación de expulsión y, por otra, la probabilidad de que la operación de expulsión dure más de lo previsto debido al comportamiento del nacional. Si la expulsión de éste dura o ha durado más de lo previsto por otra razón, no puede establecerse ninguna relación de causalidad entre el comportamiento del nacional y la duración de la operación en cuestión y, en consecuencia, no puede considerarse que ha habido falta de cooperación por su parte.
- 83 Además, el artículo 15, apartado 6, de la Directiva 2008/115 exige que, antes de examinar si ha habido falta de cooperación por parte del nacional de un tercer país, la autoridad de que se trate pueda demostrar que la operación de expulsión dura más de lo previsto a pesar de todos los esfuerzos razonables por su parte, lo que en el litigio principal requiere que el Estado miembro en cuestión haya desplegado y siga desplegando activamente esfuerzos para conseguir que se expidan al nacional documentos de identidad.
- 84 De lo anterior resulta que, para considerar que el Estado miembro de que se trate ha desplegado esfuerzos razonables para llevar a cabo la operación de expulsión y que existe falta de cooperación del nacional del tercer país, es necesario un examen detallado de los hechos relativos a todo el período de internamiento inicial. Un examen de este tipo constituye una cuestión fáctica, que, como ya se ha recordado, queda fuera de la competencia del Tribunal de Justicia en un procedimiento incoado al amparo del artículo 267 TFUE y corresponde al juez nacional (sentencia Merluzzi, 80/71, EU:C:1972:24, apartado 10).



85 A la luz de cuanto antecede, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial, letra a), que el artículo 15, apartado 6, letra a), de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que cabe considerar que un nacional de un tercer país que, en circunstancias como las del litigio principal, no ha obtenido un documento de identidad que habría permitido su expulsión del Estado miembro en cuestión ha incurrido en «falta de cooperación» en el sentido de dicha disposición únicamente si del examen del comportamiento de ese nacional durante el período de internamiento resulta que no ha cooperado en la ejecución de la operación de expulsión y que es probable que dicha operación dure más de lo previsto debido a ese comportamiento, extremo que corresponde comprobar al tribunal remitente.

*Sobre la cuarta cuestión prejudicial, letra b)*

86 Mediante la cuarta cuestión prejudicial, letra b), el tribunal remitente pregunta si el artículo 15 de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro puede estar obligado a conceder un permiso de residencia autónomo u otra autorización que confiera un derecho de estancia a un nacional de un tercer país que carezca de documentos de identidad y no haya obtenido tales documentos de su país de origen, después de que un juez nacional haya puesto en libertad a ese nacional por haber desaparecido la perspectiva razonable de expulsión a efectos del artículo 15, apartado 4, de esa Directiva.

87 Como se desprende del objetivo de la Directiva 2008/115, recordado en el apartado 38 de la presente sentencia, ésta no tiene por objeto regular las condiciones de estancia en el territorio de un Estado miembro de los nacionales de terceros países en situación irregular respecto de los que una decisión de retorno no puede o no ha podido ser ejecutada.

88 Sin embargo, el artículo 6, apartado 4, de la Directiva 2008/115 permite a los Estados miembros conceder a un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio un permiso de residencia autónomo u otra autorización que otorgue un derecho de estancia por razones humanitarias o de otro tipo. Asimismo, el considerando 12 de la Directiva indica que los Estados miembros deben proporcionar a los nacionales de terceros países en situación irregular que todavía no pueden ser expulsados una confirmación escrita de su situación. Los Estados miembros disfrutan de amplia discreción sobre la forma y el formato de esta confirmación escrita.

89 En vista de lo anterior, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial, letra b), que la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que no puede obligarse a un Estado miembro a conceder un permiso de residencia autónomo u otra autorización que confiera un derecho de estancia a un nacional de un tercer país que carezca de documentos de identidad y no haya obtenido tales documentos de su país de origen, después de que un juez nacional haya puesto en libertad a ese nacional por haber desaparecido la perspectiva razonable de expulsión en el sentido del artículo 15, apartado 4, de esa Directiva. Sin embargo, en ese caso, el Estado miembro deberá proporcionar a dicho nacional una confirmación escrita de su situación.

**Costas**

90 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, 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 (Sala Tercera) declara:

- 1) El artículo 15, apartados 3 y 6, de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, en relación con los artículos 6 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que toda decisión adoptada por una autoridad competente, al término del período máximo de internamiento inicial de un nacional de un tercer país, sobre la continuidad de dicho internamiento debe adoptarse mediante un acto escrito en el que se indicarán los fundamentos de hecho y de Derecho que justifican esa decisión.
- 2) El artículo 15, apartados 3 y 6, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que el control que debe efectuar la autoridad judicial que decide sobre una solicitud de prórroga del internamiento de un nacional de un tercer país debe permitir a dicha autoridad pronunciarse en cuanto al fondo en cada caso acerca de la prórroga del internamiento del nacional, de la posibilidad de sustituir el internamiento por una medida menos coercitiva o de la puesta en libertad del nacional, de modo que dicha autoridad está facultada para basarse en los hechos y pruebas presentados por la autoridad administrativa que formule la solicitud, así como en los hechos, pruebas y observaciones que se le presenten, en su caso, en ese procedimiento.
- 3) El artículo 15, apartados 1 y 6, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual un período inicial de internamiento de seis meses puede prorrogarse por el mero hecho de que el nacional del tercer país carezca de documentos de identidad. Corresponde exclusivamente al tribunal remitente llevar a cabo una apreciación en cada caso de las circunstancias fácticas del asunto con el fin de determinar si puede aplicarse con eficacia a dicho nacional una medida menos coercitiva o si existe riesgo de fuga.
- 4) El artículo 15, apartado 6, letra a), de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que cabe considerar que un nacional de un tercer país que, en circunstancias como las del litigio principal, no ha obtenido un documento de identidad que habría permitido su expulsión del Estado miembro en cuestión ha incurrido en «falta de cooperación» en el sentido de dicha disposición únicamente si del examen del comportamiento de ese nacional durante el período de internamiento resulta que no ha cooperado en la ejecución de la operación de expulsión y que es probable que dicha operación dure más de lo previsto debido a ese comportamiento, extremo que corresponde comprobar al tribunal remitente.
- 5) La Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que no puede obligarse a un Estado miembro a conceder un permiso de residencia autónomo u otra autorización que confiera un derecho de estancia a un nacional de un tercer país que carezca de documentos de identidad y no haya obtenido tales documentos de su país de origen, después de que un juez nacional haya puesto en libertad a ese nacional por haber desaparecido la perspectiva razonable de expulsión en el sentido del artículo 15, apartado 4, de esa Directiva. Sin embargo, en ese caso, el Estado miembro deberá proporcionar a dicho nacional una confirmación escrita de su situación.

Firmas