SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 30 de noviembre de 2009 (*)

«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, apartados 4 a 6 – Plazo de internamiento – Cómputo del período durante el que se ha suspendido la ejecución de una decisión de expulsión administrativa – Concepto de "perspectiva razonable de expulsión"»

En el asunto C-357/09 PPU,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo a los artículos 68 CE y 234 CE, por el Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria), mediante resolución de 10 de agosto de 2009, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de septiembre de 2009, en el procedimiento

Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts y J.-C. Bonichot y la Sra. C. Toader, Presidentes de Sala, y los Sres. C.W.A. Timmermans, P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis, L. Bay Larsen (Ponente), T. von Danwitz y A. Arabadjiev, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mazák;

Secretario: Sr. N. Nanchev, administrador;

vista la petición del tribunal remitente, de 10 de agosto de 2009, de tramitar la petición de decisión prejudicial mediante el procedimiento de urgencia, conforme al artículo 104 *ter* del Reglamento de Procedimiento, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de septiembre de 2009 y completada el 10 de septiembre de 2009;

vista la decisión de la Sala Segunda, de 22 de septiembre de 2009, de acceder a dicha petición;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 27 de octubre de 2009;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Sr. Kadzoev, por las Sras. D. Daskalova y V. Ilareva, advokati;

– en nombre del Gobierno búlgaro, por el Sr. T. Ivanov y la Sra. E. Petranova, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno lituano, por la Sra. R. Mackevičienė, en calidad de agente;

– en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por las Sras. S. Petrova y M. Condou-Durande, 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, apartados 4 a 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 (DO L 348, p. 98).

2 Esa petición se presentó en el marco de un procedimiento contencioso-administrativo iniciado a instancias del Director de la Direktsia «Migratsia» pri Ministerstvo na vatreshnite raboti (Dirección de Inmigración en el Ministerio del Interior), con objeto de que el Administrativen sad Sofia-grad (tribunal de lo contencioso-administrativo de Sofía) resuelva de oficio sobre el mantenimiento del Sr. Kadzoev (Huchbarov) en el centro especial de internamiento de extranjeros de dicha Dirección establecido en Busmantsi (en lo sucesivo, «centro especial de internamiento»), situado en el distrito de Sofía.

Marco jurídico

La normativa comunitaria

3 La Directiva 2008/115 se adoptó con fundamento en el artículo 63 CE, párrafo primero, letra b). A tenor de su considerando noveno:

«Con arreglo a la Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado [(DO L 326, p. 13, corrección de errores en DO 2006 L 236, p. 36)], no se debe considerar que el nacional de un tercer país que haya solicitado asilo en un Estado miembro se halla en situación irregular en el territorio de dicho Estado miembro hasta que entre en vigor una decisión desestimatoria de la solicitud o que ponga fin a su derecho de estancia como solicitante de asilo».

4 El artículo 15 de la Directiva 2008/115, que figura en el capítulo relativo al internamiento a efectos de expulsión, tiene la siguiente redacción:

«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».

5 Según el artículo 20 de la Directiva 2008/115, los Estados miembros están obligados a poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la misma Directiva, a más tardar, el 24 de diciembre de 2010, con la excepción de su artículo 13, apartado 4.

6 Conforme al artículo 22 de dicha Directiva, ésta entró en vigor el 13 de enero de 2009.

Normativa nacional

7 La adaptación del Derecho búlgaro a la Directiva 2008/115 resulta de la Ley de extranjería de la República de Bulgaria (DV nº 153, de 1998), según su modificación el 15 de mayo de 2009 (DV nº 36, de 2009) (en lo sucesivo, «Ley de extranjería»).

8 Según el tribunal remitente, el Derecho búlgaro aún no se ha adaptado, sin embargo, al artículo 15, apartado 4, de la citada Directiva.

9 En virtud del artículo 44, apartado 6, de la Ley de extranjería, cuando una medida administrativa coercitiva no pueda aplicarse a un extranjero porque su identidad no esté determinada, o porque exista un riesgo evidente de ocultación, el órgano que haya adoptado esa medida podrá ordenar el ingreso del extranjero en un centro de internamiento temporal de extranjeros, para llevar a cabo su expulsión administrativa en la frontera de la República de Bulgaria, o su expulsión con otro carácter.

10 Antes de la adaptación del Derecho interno a la Directiva 2008/115, el internamiento en un centro de esa clase no estaba limitado por plazo alguno.

11 Actualmente, a tenor del artículo 44, apartado 8, de la Ley de extranjería, «el internamiento se mantendrá mientras persistan las circunstancias previstas en el apartado 6, pero su duración no podrá exceder de seis meses. 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, o la persona constituya una amenaza para la seguridad nacional o el orden público, el período de internamiento podrá ampliarse hasta doce meses».

12 El artículo 46a, apartados 3 a 5, de la Ley de extranjería dispone:

«3) Cada seis meses, el jefe del centro de internamiento temporal de extranjeros presentará una lista de los extranjeros que hayan permanecido en él durante más de seis meses a causa de los obstáculos para su salida del territorio nacional. La lista será enviada al tribunal de lo contencioso-administrativo del territorio del centro de internamiento.

4) Al término de cada período de seis meses de permanencia en un centro de internamiento temporal, el tribunal, reunido a puerta cerrada, resolverá de oficio sobre la prolongación, la sustitución o la terminación del internamiento. Contra la resolución del tribunal no cabrá recurso.

5) Cuando el tribunal anule la orden de internamiento impugnada u ordene la puesta en libertad del extranjero, éste saldrá inmediatamente en libertad del centro de internamiento temporal.»

El litigio principal y las cuestiones prejudiciales

13 El 21 de octubre de 2006 un individuo fue detenido por las fuerzas del orden búlgaras cerca de la frontera con Turquía. Estaba desprovisto de documento de identidad y se presentó con el nombre de Said Shamilovich Huchbarov, nacido el 11 de febrero de 1979 en Grozny (Chechenia). Declaró que no quería que el Consulado de Rusia fuera informado de su detención.

14 Mediante orden de 22 de octubre de 2006 de los servicios de policía competentes, se dictó contra dicha persona una medida administrativa coercitiva de expulsión administrativa.

15 El 3 de noviembre de 2006 el interesado ingresó en el centro de internamiento temporal, en espera de que fuera posible la ejecución de la citada orden, es decir, hasta la obtención de los documentos que le permitieran viajar al extranjero, y la garantía de medios económicos suficientes para adquirir un documento de transporte con destino a Chechenia. Dicha orden adquirió carácter ejecutivo el 17 de abril de 2008, al término de su control jurisdiccional.

16 El 14 de diciembre de 2006 el interesado declaró ante las autoridades del centro de internamiento temporal que su verdadero nombre no era Huchbarov, sino Kadzoev.

17 En el curso de dos procedimientos contencioso-administrativos ante el Administrativen sad Sofia-grad, se presentó un acta de nacimiento de la que resulta que el Sr. Kadzoev nació el 11 de febrero de 1979 en Moscú, antigua Unión Soviética, siendo su padre Shamil Kadzoev, checheno, y su madre Loli Elihvari, georgiana. No obstante, también se presentó un documento de identidad provisional, como ciudadano de la República de Chechenia-Ichkeria, válido hasta el 3 de febrero de 2001, que había sido expedido a nombre de Said Shamilovich Kadzoev, nacido el 11 de febrero de 1979 en Grozny. Sin embargo, el interesado siguió presentándose ante las autoridades con los nombres de Kadzoev o de Huchbarov.

18 Durante el período comprendido entre el mes de enero de 2007 y el mes de abril de 2008, tuvo lugar un intercambio de correspondencia entre las autoridades búlgaras y rusas. En contra de lo que las autoridades búlgaras creían, las autoridades rusas manifestaron que el documento de identidad provisional expedido a nombre del Sr. Said Shamilovich Kadzoev emanaba de unas personas y de una autoridad desconocidas para la Federación de Rusia, y que por tanto no podía considerarse como un documento que acreditara la ciudadanía rusa de la persona interesada.

19 El 31 de mayo de 2007, durante su estancia en el centro de internamiento temporal, el Sr. Kadzoev presentó una solicitud para obtener el estatuto de refugiado. Su recurso contra la negativa de las autoridades administrativas búlgaras a acceder a esa solicitud fue desestimado por sentencia del Administrativen sad Sofia-grad de 9 de octubre de 2007. El 21 de marzo de 2008 el interesado presentó una segunda solicitud de asilo, que sin embargo retiró el 2 de abril siguiente. El 24 de marzo de 2009, el Sr. Kadzoev presentó una tercera solicitud en ese sentido. Mediante resolución de 10 de julio de 2009, el Administrativen sad Sofia-grad desestimó la solicitud del Sr. Kadzoev y le denegó el asilo. Contra esa última resolución no cabe recurso.

20 El 20 de junio de 2008 el abogado del Sr. Kadzoev presentó una solicitud de sustitución de la medida de internamiento por otra más leve, la obligación del Sr. Kadzoev de firmar periódicamente en un registro llevado por las autoridades de policía de su lugar de estancia. Por estimar que el interesado carecía de dirección efectiva en Bulgaria, las autoridades competentes denegaron esa solicitud ya que los requisitos exigidos no se cumplían.

21 El 22 de octubre de 2008 se presentó una solicitud similar que también fue denegada.

22 Al término de un procedimiento administrativo iniciado a instancias del Sr. Kadzoev ante la Comisión de protección contra las discriminaciones, y que dio lugar a un procedimiento ante el Varhoven administrativen sad (tribunal supremo de lo contencioso-administrativo), éste, al igual que la citada Comisión, reconoció en su resolución de 12 de marzo de 2009 que era imposible determinar con certeza la identidad y la ciudadanía del Sr. Kadzoev, por lo que le consideró apátrida.

23 De la resolución de remisión resulta que, según el Centro de asistencia a las personas que han sobrevivido a la tortura, el Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Amnesty International, es verosímil que el Sr. Kadzoev haya sido víctima de torturas así como de tratos vejatorios e inhumanos en su país de origen.

24 A pesar de los esfuerzos realizados por las autoridades búlgaras, por varias organizaciones no gubernamentales y por el mismo Sr. Kadzoev para encontrar un tercer país seguro que pudiera acoger a este último, no se ha logrado ningún acuerdo, y hasta la fecha no ha recibido documentos de viaje. Así, la República de Austria y la República de Georgia, a las que las autoridades búlgaras lo habían solicitado, rehusaron admitir al Sr. Kadzoev. La República de Turquía, a la que también se habían dirigido las autoridades búlgaras, no respondió.

25 El Administrativen sad Sofia-grad puntualiza que el Sr. Kadzoev permanece en el centro de internamiento temporal.

26 El asunto principal comenzó mediante la presentación de un acto administrativo del Director de la Dirección de Inmigración del Ministerio del Interior, que solicita al citado tribunal que resuelva de oficio, con fundamento en el artículo 46a, apartado 3, de la Ley de extranjería, acerca del mantenimiento del internamiento del Sr. Kadzoev.

27 Dicho tribunal señala que, antes de la modificación de la Ley de extranjería de la República de Bulgaria para la adaptación del Derecho interno a la Directiva 2008/115, la duración de la permanencia en un centro de internamiento temporal no estaba limitada por ningún plazo. Indica que no existen reglas transitorias que regulen las situaciones en las que se hayan adoptado decisiones antes de dicha modificación. De tal forma, la cuestión de la aplicabilidad de las nuevas reglas derivadas de dicha Directiva a los plazos y a las causas de prolongación de éstos tiene que ser objeto de interpretación, en especial por el hecho de que, en el caso objeto del asunto principal, la duración máxima del internamiento establecida por dicha Directiva ya se había superado antes de la adopción de la propia Directiva.

28 Por otra parte, ninguna disposición expresa precisa si, en una situación como la del asunto principal, debe entenderse que los plazos previstos en el artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115 incluyen el período durante el que el extranjero estaba en situación de internamiento, cuando existía una prohibición legal de ejecutar una medida administrativa de

«expulsión administrativa en la frontera», debido a que el Sr. Kadzoev había iniciado un procedimiento de obtención del estatuto humanitario y de refugiado.

29 Por último, dicho tribunal señala que, si se estimara que no existe ninguna «perspectiva razonable de expulsión» en el sentido del artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2008/115, se plantearía la cuestión de determinar si se debe ordenar, conforme a esa disposición, la inmediata puesta en libertad del Sr. Kadzoev.

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

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115 […] en el sentido de que:

a) cuando el Derecho nacional del Estado miembro no establecía un plazo máximo del internamiento ni causas de prolongación del internamiento antes de la adaptación a las exigencias de esa Directiva, y cuando con ocasión de la adaptación a ésta no se ha previsto que las nuevas disposiciones tengan efecto retroactivo, esas exigencias de la citada Directiva sólo se aplican y hacen correr el plazo a partir de la adaptación del Derecho nacional del Estado miembro a dichas exigencias;

b) no se computa en los plazos previstos para el internamiento en un centro especializado con vistas a la expulsión, en el sentido de dicha Directiva, el período durante el cual estuvo suspendida la ejecución de una decisión de expulsión [del territorio] del Estado miembro en virtud de una disposición expresa, a causa de la tramitación de un procedimiento de concesión del derecho de asilo a instancia de un nacional de un tercer Estado, siendo así que durante la tramitación de ese procedimiento dicho nacional permaneció en el mismo centro especializado de internamiento, si la legislación nacional del Estado miembro lo permite?

2) ¿Debe interpretarse el artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115 […] en el sentido de que no se computa en los plazos previstos para el internamiento en un centro especializado con vistas a la expulsión, en el sentido de dicha Directiva, el período durante el que estuvo suspendida la ejecución de una decisión de expulsión [del territorio] del Estado miembro en virtud de una disposición expresa, por estar pendiente un procedimiento de recurso jurisdiccional contra la citada decisión, siendo así que durante la tramitación de dicho procedimiento el referido nacional permaneció en el mismo centro especializado de internamiento, cuando dicho nacional no poseía documentos de identidad válidos y existe, por tanto, una duda sobre su identidad, o cuando no dispone de medios de subsistencia, o también cuando mantiene un comportamiento agresivo?

3) ¿Debe interpretarse el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2008/115 […] en el sentido de que la expulsión no es razonablemente posible cuando:

a) en el momento del control del internamiento por el juez, el Estado del que es nacional el interesado ha denegado expedirle un documento de viaje con vistas a su retorno, y hasta ese momento no se ha producido un acuerdo con el tercer país para que el interesado sea admitido en éste, siendo así que los órganos administrativos del Estado miembro prosiguen sus esfuerzos en ese sentido;

b) en el momento del control del internamiento por el juez, existía un Acuerdo de readmisión celebrado entre la Unión Europea y el Estado del que es nacional el interesado, pero debido a la existencia de nuevas pruebas –a saber, un acta de nacimiento del interesado– el Estado miembro no se refirió a las disposiciones de dicho Acuerdo, siempre que el interesado no deseara su retorno;

c) las posibilidades de ampliación de los plazos de internamiento previstos en el artículo 15, apartado 6, de la Directiva [2008/115] se han agotado, en el supuesto de que no se haya concluido ningún acuerdo de readmisión con el

tercer país en el momento del control del internamiento [del interesado] por el juez, habida cuenta del artículo 15, apartado 6, letra b), de la Directiva?

4) ¿Debe interpretarse el artículo 15, apartados 4 y 6, de la Directiva 2008/115 […] en el sentido de que si, con ocasión del control del internamiento dirigido a la expulsión del nacional de un tercer país, se comprueba que no existe motivo razonable para su expulsión y que se han agotado los motivos de prolongación de su internamiento, en tal caso:

a) no procede sin embargo ordenar su puesta en libertad inmediata, si concurren las circunstancias acumulativas siguientes: el interesado no dispone de documentos de identidad válidos, cualquiera que sea su plazo de validez, por lo que existe una duda sobre su identidad, mantiene un comportamiento agresivo, no dispone de ningún medio de subsistencia y ninguna tercera persona se ha comprometido a garantizar su subsistencia;

b) con vistas a la decisión sobre la puesta en libertad, procede apreciar de forma detallada si el nacional del tercer país dispone, conforme a las disposiciones del Derecho nacional del Estado miembro, de los medios necesarios para permanecer en el territorio del Estado miembro, así como de una dirección en la que pueda residir?»

Sobre el procedimiento de urgencia

31 El Administrativen sad Sofia-grad solicitó que la presente petición de decisión prejudicial se tramitara por el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 104 *ter* del Reglamento de Procedimiento.

32 El tribunal remitente motivó esa petición, exponiendo que el asunto suscita la cuestión de determinar si procede mantener internado al Sr. Kadzoev en el centro de internamiento temporal o ponerlo en libertad. Habida cuenta de la situación de esa persona, el citado tribunal ha indicado que sería deseable que el procedimiento no quedara suspendido durante un tiempo prolongado.

33 La Sala Segunda del Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, decidió acceder a la petición del tribunal remitente de tramitar la petición de decisión prejudicial por el procedimiento de urgencia, y remitir el asunto al Tribunal de Justicia para su atribución a la Gran Sala.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión, letra a)

34 Mediante su primera cuestión, letra a), el tribunal remitente pregunta, en sustancia, si el artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115 debe ser interpretado en el sentido de que la duración máxima del internamiento que prevé tiene que incluir también el período de internamiento transcurrido antes de que el régimen de dicha Directiva fuera aplicable.

35 Hay que señalar que el artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115 establece la duración máxima del internamiento a efectos de la expulsión.

36 Si el período de internamiento a efectos de la expulsión transcurrido antes de que el régimen de la Directiva 2008/115 fuera aplicable no se computara para el cálculo de la duración máxima del internamiento, las personas en una situación como la del Sr. Kadzoev podrían permanecer internadas durante un período superior a los plazos máximos previstos en el artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva.

37 Una situación como ésa no sería conforme con el objetivo perseguido por la Directiva 2008/115, que consiste en garantizar, en cualquier caso, que el internamiento a efectos de la expulsión no exceda de dieciocho meses.

38 Por lo demás, el artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115 se aplica inmediatamente a los efectos futuros de una situación nacida durante la vigencia de la normativa anterior.

39 Procede, por tanto, responder a la primera cuestión, letra a), que el artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que la duración máxima del internamiento que prevé debe incluir el período de internamiento transcurrido en el marco de un procedimiento de expulsión iniciado antes de que el régimen de esa Directiva fuera aplicable.

Sobre la primera cuestión, letra b)

40 Mediante su primera cuestión, letra b), el tribunal remitente trata de saber si en el cálculo del plazo de internamiento a efectos de la expulsión, previsto por el artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115, debe incluirse el período durante el que la ejecución de la resolución de expulsión estuvo suspendida a causa del examen de una solicitud de asilo presentada por un nacional de un tercer país, siendo así que durante la tramitación del procedimiento relativo a dicha solicitud ese nacional permaneció en el centro de internamiento temporal.

41 Es preciso recordar que el considerando noveno de la Directiva 2008/115 expone que, «con arreglo a la Directiva 2005/85 […], no se debe considerar que el nacional de un tercer país que haya solicitado asilo en un Estado miembro se halla en situación irregular en el territorio de dicho Estado miembro hasta que entre en vigor una decisión desestimatoria de la solicitud o que ponga fin a su derecho de estancia como solicitante de asilo».

42 En virtud del artículo 7, apartados 1 y 3, de la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (DO L 31, p. 18), los solicitantes de asilo podrán circular libremente por el territorio del Estado miembro de acogida o dentro de una zona que les haya asignado dicho Estado miembro, pero cuando ello resulte necesario, por ejemplo por motivos jurídicos o de orden público, los Estados miembros podrán confinar a un solicitante de asilo en un lugar determinado de conformidad con su legislación nacional.

43 El artículo 21 de la Directiva 2003/9 dispone que los Estados miembros velarán por que las decisiones negativas relativas a la concesión de los beneficios previstos en dicha Directiva o las decisiones adoptadas en virtud del artículo 7 de ésta que afecten de manera individual a los solicitantes de asilo sean recurribles con arreglo a los procedimientos previstos por la legislación nacional. Al menos en este último caso se garantizará la posibilidad de recurso o de revisión ante un órgano judicial.

44 A tenor del artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2005/85, los Estados miembros no mantendrán a una persona detenida por la única razón de que sea un solicitante de asilo, y, conforme al apartado 2 del mismo artículo, cuando se mantenga detenido a un solicitante de asilo, los Estados miembros velarán por que exista la posibilidad de una revisión judicial rápida.

45 De tal forma, el internamiento a efectos de la expulsión, regulado por la Directiva 2008/115, y la detención de un solicitante de asilo, en especial en virtud de las Directivas 2003/9 y 2005/85 y de las disposiciones nacionales aplicables, están sujetos a regímenes jurídicos diferentes.

46 Incumbe al tribunal remitente determinar si la permanencia del Sr. Kadzoev en el centro de internamiento temporal durante el período en el que era solicitante de asilo se ajustaba a los requisitos previstos por las disposiciones comunitarias y nacionales relativas al ámbito del asilo.

47 Si llegara a acreditarse que no se adoptó ninguna decisión sobre la permanencia del Sr. Kadzoev en el centro de internamiento temporal en el marco de los procedimientos iniciados a raíz de las solicitudes de asilo de éste (mencionadas en el apartado 19 de la presente sentencia) y que, por tanto, su internamiento siguió estando basado en el régimen nacional anterior de internamiento a efectos de la expulsión o en el régimen de la Directiva 2008/115, el período de internamiento del Sr. Kadzoev que corresponda al período durante el que estaban en curso dichos procedimientos de asilo debería computarse para el cálculo del período de internamiento a efectos de la expulsión previsto por el artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115.

48 En consecuencia, procede responder a la primera cuestión prejudicial, letra b), que el período durante el que una persona ha permanecido en un centro de internamiento temporal, con fundamento en una decisión adoptada en virtud de las disposiciones nacionales y comunitarias relativas a los solicitantes de asilo, no debe considerarse como un internamiento a efectos de la expulsión en el sentido del artículo 15 de la Directiva 2008/115.

Sobre la segunda cuestión

49 Mediante esta cuestión el tribunal remitente pregunta en sustancia si el artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que el período durante el que la ejecución de la orden de expulsión administrativa en la frontera ha estado suspendida, a causa de un procedimiento de recurso jurisdiccional interpuesto por el interesado contra dicha orden, se computa para el cálculo del período de internamiento a efectos de la expulsión cuando durante la tramitación de dicho procedimiento el interesado ha permanecido en un centro de internamiento temporal.

50 Al respecto, procede señalar que el artículo 13, apartados 1 y 2, de la Directiva 2008/115 prevé, en particular, que se concederá al nacional de un tercer país de que se trate el derecho efectivo a interponer recurso contra las decisiones relativas al retorno o pidiendo que se revisen éstas, ante un órgano jurisdiccional, una autoridad administrativa u otro órgano competente compuesto por miembros imparciales y con garantías de independencia. Dicha autoridad u órgano serán competentes para revisar las decisiones relativas al retorno, pudiendo asimismo suspender temporalmente su ejecución, salvo cuando la suspensión temporal sea ya de aplicación en virtud de la legislación nacional.

51 Ahora bien, ni el artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115, ni ninguna otra disposición de la misma Directiva permiten considerar que los períodos de internamiento a efectos de la expulsión no deban incluirse en la duración máxima de internamiento definida en dicho artículo 15, apartados 5 y 6, a causa de la suspensión de la ejecución de la decisión de expulsión.

52 En particular, es preciso señalar que la suspensión de la decisión de expulsión a causa de un procedimiento de recurso jurisdiccional interpuesto contra esa decisión no figura entre los motivos de prolongación del período de internamiento previstos por el artículo 15, apartado 6, de la Directiva 2008/115.

53 Así pues, el período de internamiento de la persona interesada durante la tramitación del procedimiento mediante el que la legalidad de la decisión de expulsión es objeto de control jurisdiccional debe computarse a efectos del cálculo de la duración máxima del internamiento prevista por el artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115.

54 Si no fuera así, la duración del internamiento a efectos de la expulsión podría variar, en su caso de forma considerable, de un caso a otro en un mismo Estado miembro, o bien de un Estado miembro a otro, debido a las particularidades y las circunstancias propias de los procedimientos judiciales nacionales, lo que sería contrario al objetivo del artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115, que es garantizar una duración máxima de internamiento común a los Estados miembros.

55 No se opone a esta conclusión la sentencia de 29 de enero de 2009, Petrosian y otros (C-19/08, Rec. p. I-0000), invocada por el Gobierno búlgaro. En efecto, en ese asunto,

relacionado con la interpretación del Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DO L 50, p. 1), el Tribunal de Justicia estimó que, cuando en el marco del procedimiento de traslado del solicitante de asilo, la legislación del Estado miembro requirente establezca el efecto suspensivo de un recurso, el plazo de ejecución del traslado previsto en el artículo 20, apartado 1, letra d), de ese Reglamento no comienza a computarse desde la resolución judicial cautelar por la que se suspende la ejecución del procedimiento de traslado, sino solamente desde la resolución judicial que resuelve sobre la procedencia del procedimiento levantando los impedimentos a dicha ejecución.

56 Dicha interpretación del artículo 20, apartado 1, letra d), del Reglamento nº 343/2003 no puede extrapolarse al marco de la interpretación del artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115. En efecto, en tanto que el plazo del que se trataba en la sentencia Petrosian y otros, antes citada, determina el tiempo disponible para que el Estado miembro requirente ejecute el traslado de un solicitante de asilo al Estado miembro que está obligado a readmitirle, los plazos máximos previstos por el artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115 sirven al objetivo de limitar la privación de libertad de un individuo. Además, estos últimos plazos ponen un límite a la duración del internamiento a efectos de la expulsión, y no a la ejecución del procedimiento de expulsión como tal.

57 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión que el artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que el período durante el que la ejecución de la orden de expulsión administrativa en la frontera ha estado suspendida, a causa de un procedimiento de recurso jurisdiccional interpuesto por el interesado contra dicha orden, se computa para el cálculo del período de internamiento a efectos de la expulsión cuando durante dicho procedimiento el interesado ha permanecido en un centro de internamiento temporal.

Sobre la tercera cuestión

58 Mediante esta cuestión el tribunal remitente desea que se aclare, a la luz de los elementos fácticos propios del asunto principal, el sentido del artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2008/115, y en especial del concepto de «perspectiva razonable de expulsión».

Sobre la tercera cuestión, letra c)

59 Mediante su tercera cuestión, letra c), el tribunal remitente pregunta si el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que no existe perspectiva razonable de expulsión cuando se han agotado las posibilidades de prolongación de los plazos de internamiento previstos en el apartado 6 del mismo artículo, en el supuesto de que no se haya concluido ningún acuerdo de readmisión con el tercer país en el momento del control jurisdiccional del internamiento de la persona interesada.

60 Es preciso observar que, en el caso de que la duración máxima del internamiento prevista por el artículo 15, apartado 6, de la Directiva 2008/115 se haya alcanzado, la cuestión de si ya no existe «perspectiva razonable de expulsión», en el sentido del apartado 4 de dicho artículo, no se plantea. En efecto, en ese supuesto la persona interesada debe ser inmediatamente puesta en libertad, en cualquier caso.

61 Así pues, el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2008/115 sólo puede aplicarse si los plazos máximos de internamiento previstos por el artículo 15, apartados 5 y 6, de la misma Directiva no han terminado.

62 En consecuencia, procede responder a la tercera cuestión, letra c), que el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que no es aplicable cuando las posibilidades de prolongación de los plazos de internamiento previstos por el artículo 15, apartado 6, de la misma Directiva se han agotado en el momento del control jurisdiccional del internamiento de la persona interesada.

Sobre la tercera cuestión, letras a) y b)

63 Respecto a la tercera cuestión, letras a) y b), es preciso subrayar que, según el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2008/115, cuando parezca haber desaparecido la perspectiva razonable de expulsión, bien por motivos jurídicos o por otras consideraciones, dejará de estar justificado el internamiento y la persona de que se trate será puesta en libertad inmediatamente.

64 Como resulta del artículo 15, apartados 1 y 5, de la Directiva 2008/115, el internamiento de una persona a efectos de su expulsión sólo puede mantenerse mientras estén en curso y se ejecuten con la debida diligencia los trámites de expulsión, y mientras sea necesario para garantizar que la expulsión se lleve a buen término.

65 Es preciso, por tanto, que en el momento de la revisión de la legalidad del internamiento por el tribunal nacional se ponga de manifiesto que existe una perspectiva real de que la expulsión puede llevarse a buen término, habida cuenta de los plazos fijados en el artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115, para que pueda considerarse que subsiste una «perspectiva razonable de expulsión», en el sentido del artículo 15, apartado 4, de dicha Directiva.

66 De esa forma, no existe una perspectiva razonable de expulsión cuando parece poco probable que el interesado sea admitido en un tercer país, habida cuenta de los citados plazos.

67 En consecuencia, procede responder a la tercera cuestión, letras a) y b), que el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que sólo una perspectiva real de que la expulsión puede llevarse a buen término, habida cuenta de los plazos fijados en los apartados 5 y 6 del mismo artículo, corresponde a una perspectiva razonable de expulsión, y que ésta no existe cuando parece poco probable que el interesado sea admitido en un tercer país, habida cuenta de los citados plazos.

Sobre la cuarta cuestión

68 Mediante esta cuestión el tribunal remitente pregunta en sustancia si el artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115 permite, aun cuando haya terminado el período máximo de internamiento previsto por esa Directiva, que el interesado no sea inmediatamente puesto en libertad, debido a que no está en posesión de documentos válidos, da muestras de comportamiento agresivo y no dispone de medios de subsistencia propios ni de una vivienda, o de medios facilitados con ese objeto por el Estado miembro.

69 A este respecto, hay que destacar que, como resulta en particular de los apartados 37, 54 y 61 de la presente sentencia, el artículo 15, apartado 6, de la Directiva 2008/115 no autoriza en ningún caso que se sobrepase el plazo máximo definido en esa disposición.

70 La posibilidad de poner en situación de internamiento a una persona por razones de orden público y de seguridad pública no puede tener fundamento en la Directiva 2008/115. Por tanto, ninguna de las circunstancias mencionadas por el tribunal remitente puede constituir por sí misma una causa de internamiento en virtud de las disposiciones de esa Directiva.

71 Como consecuencia, procede responder a la cuarta cuestión que el artículo 15, apartados 4 y 6, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que no permite, cuando haya terminado el período máximo de internamiento previsto por esa Directiva, que el interesado no sea inmediatamente puesto en libertad, debido a que no esté en posesión de documentos válidos, dé muestras de comportamiento agresivo y no disponga de medios de subsistencia propios ni de una vivienda, o de medios facilitados con ese objeto por el Estado miembro.

Costas

72 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 (Gran Sala) declara:

1) El artículo 15, apartados 5 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, debe interpretarse en el sentido de que la duración máxima del internamiento que prevé debe incluir el período de internamiento transcurrido en el marco de un procedimiento de expulsión iniciado antes de que el régimen de dicha Directiva fuera aplicable.

2) El período durante el que una persona ha estado internada en un centro de internamiento temporal, con fundamento en una decisión adoptada en virtud de las disposiciones nacionales y comunitarias relativas a los solicitantes de asilo, no debe considerarse como un internamiento a efectos de la expulsión en el sentido del artículo 15 de la Directiva 2008/115.

3) El artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que el período durante el que la ejecución de la orden de expulsión administrativa en la frontera ha estado suspendida, a causa de un procedimiento de recurso jurisdiccional interpuesto por el interesado contra dicha orden, se computa para el cálculo del período de internamiento a efectos de la expulsión cuando durante dicho procedimiento el interesado ha permanecido en un centro de internamiento temporal.

4) El artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que no es aplicable cuando las posibilidades de prolongación de los plazos de internamiento previstos por el artículo 15, apartado 6, de la misma Directiva se han agotado en el momento del control jurisdiccional del internamiento de la persona interesada.

5) El artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que sólo una perspectiva real de que la expulsión puede llevarse a buen término, habida cuenta de los plazos fijados en los apartados 5 y 6 del mismo artículo, corresponde a una perspectiva razonable de expulsión, y que ésta no existe cuando parece poco probable que el interesado sea admitido en un tercer país, habida cuenta de los citados plazos.

6) El artículo 15, apartados 4 y 6, de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que no permite, cuando haya terminado el período máximo de internamiento previsto por esa Directiva, que el interesado no sea inmediatamente puesto en libertad, debido a que no esté en posesión de documentos válidos, dé muestras de comportamiento agresivo y no disponga de medios de subsistencia propios ni de una vivienda, o de medios facilitados con ese objeto por el Estado miembro.

Firmas