

Asunto C-519/20**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

15 de octubre de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Amtsgericht Hannover (Tribunal de lo Civil y Penal de Hannover, Alemania)

Fecha de la resolución de remisión:

12 de octubre de 2020

Interesado y recurrente:

K

Parte solicitante e interviniente en el procedimiento:

Landkreis Gifhorn (Distrito de Gifhorn)

Objeto del procedimiento principal

Declaración de que la resolución del Amtsgericht vulneró los derechos del interesado en la medida en que se ordenó el internamiento a efectos de expulsión durante el período comprendido entre el 25 de septiembre de 2020 y el 2 de octubre de 2020

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del Derecho de la Unión, en especial, de la Directiva 2008/115; artículo 267 TFUE

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión, en particular el artículo 18, apartados 1 y 3, de la Directiva 2008/115/CE, en el sentido de que un tribunal nacional que resuelve sobre el internamiento a efectos de expulsión debe

comprobar en cada caso las condiciones establecidas en dicha disposición, en particular, que persiste la situación excepcional, cuando el legislador nacional, acogiéndose al artículo 18, apartado 1, se desvía en el Derecho nacional de los requisitos del artículo 16, apartado 1?

2. ¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión, en particular, el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115/CE, en el sentido de que se opone a una normativa nacional que autoriza temporalmente, hasta el 1 de julio de 2022, el alojamiento de internos a efectos de expulsión en un centro penitenciario, a pesar de que en el Estado miembro existen centros de internamiento especializados y no viene exigido imperativamente por una situación de emergencia en el sentido del artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2008/115/CE?

3. ¿Debe interpretarse el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115/CE en el sentido de que no procede la calificación como «centro de internamiento especializado» para el alojamiento de los internos a efectos de expulsión por el mero hecho de que:

- el «centro de internamiento especializado» está indirectamente sometido al mismo miembro del Gobierno que los establecimientos penitenciarios para presos, a saber, la Ministra de Justicia,
- el «centro de internamiento especializado» está organizado como departamento de un centro penitenciario y, aunque tiene una directora propia, como uno de los departamentos del centro penitenciario en su conjunto, está sometido a la dirección del centro penitenciario?

4. En caso de respuesta negativa a la tercera cuestión prejudicial:

¿Debe interpretarse el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115/CE en el sentido de que se trata de un internamiento en un «centro de internamiento especializado» de internos a efectos de expulsión cuando un centro penitenciario crea un departamento especializado destinado a centro de internamiento a efectos de expulsión, cuando dicho departamento gestiona un recinto especializado con tres edificios en el interior de un vallado para internos a efectos de expulsión y uno de dichos tres edificios es ocupado temporalmente solo con presos, que cumplen penas privativas de libertad por responsabilidad personal subsidiaria o penas privativas de libertad de corta duración, si bien el centro penitenciario mantiene la separación entre los internos a efectos de expulsión y los presos, cada casa dispone, en particular, de instalaciones propias (su propio ropero, su propia enfermería, su propio gimnasio) y el patio / la zona exterior es visible desde todas las casas, pero cada casa tiene un área propio, rodeado con una valla de alambre, para los internos, de modo que entre las casas no hay un acceso directo?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

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, artículos 16 («Condiciones del internamiento»), apartado 1; 18 («Situaciones de emergencia»), apartados 1 y 3

Disposiciones nacionales y antecedentes del proceso legislativo invocados

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Ley relativa a la estancia, el trabajo y la integración de los extranjeros en territorio federal), artículo 62a, apartado 1 (en la versión vigente del 29 de julio de 2017 al 20 de agosto de 2019). En su parte aquí relevante, la disposición rezaba como sigue: «Como norma general, el internamiento a efectos de expulsión se cumplirá en centros de internamiento especializados. [...]»

Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Segunda Ley de mejora de la ejecución de la obligación de salida) de 15 de agosto de 2019, artículos 1, punto 22; 6 y 8

Exposición de motivos del proyecto de ley relativo al artículo 1, punto 22, de la Segunda Ley de mejora de la ejecución de la obligación de salida

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 La oficina de extranjería del Landkreis Gifhorn (en lo sucesivo, «solicitante») impulsa la expulsión a Pakistán de un nacional pakistaní. El interesado está obligado a salir del territorio. Declaró que no cumpliría voluntariamente su obligación de salir del territorio, pasó a estar en paradero desconocido y no se volvió a saber nada de él. El 11 de agosto de 2020 fue encontrado y detenido en un autocar en el trayecto Berlín-Bruselas. Ese mismo día, el Amtsgericht competente ordenó su internamiento a efectos de expulsión (internamiento preventivo) hasta incluido el 25 de septiembre de 2020. El 2 de septiembre de 2020 el Amtsgericht no estimó un recurso. El Landgericht (Tribunal Regional de lo Civil y Penal) competente desestimó el recurso el 8 de septiembre de 2020.
- 2 El interesado fue trasladado el 11 de agosto de 2020 al Justizvollzugsanstalt Hannover (Centro penitenciario de Hannover), departamento de Langenhagen.
- 3 La parte solicitante inició los trámites de obtención de un documento sustitutivo del pasaporte, lo que tarda, según las autoridades del Land, cerca de seis semanas. El 12 de agosto de 2020 se reservó un vuelo para el interesado. A mediados de septiembre de 2020 se recibió en Langenhagen el documento sustitutivo del pasaporte del interesado, con una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020 y que

contiene una anotación relativa a la fecha de vuelo, al número de vuelo y al lugar de destino.

- 4 El 23 de septiembre de 2020 el interesado fue trasladado al aeropuerto de Fráncfort. Sin embargo, no fue transportado por la compañía aérea pues exteriorizó su negativa a volar. En estas circunstancias, la única opción era transportar al interesado con escolta. A fin de poder organizar ese tipo de transporte, la solicitante pidió que el internamiento a efectos de expulsión fuera prorrogado hasta el 12 de noviembre de 2020.
- 5 Justificó su pretensión exponiendo que para la obtención de otro título de viaje se precisan otras seis semanas, aproximadamente, y que un retorno no acompañado no tiene perspectivas de éxito. Expuso que, en consecuencia, tiene la intención de retornarlo en el marco de un vuelo chárter con escolta organizado por las autoridades de Baviera para el 10 de noviembre de 2020.
- 6 En dicha solicitud, la oficina de extranjería indicó que tiene previsto mantener al interesado en el Centro penitenciario de Hannover, departamento de Langenhagen.
- 7 El órgano jurisdiccional remitente describe como sigue el Centro penitenciario de Hannover, departamento de Langenhagen: En el Land de Baja Sajonia, el alojamiento de internos a efectos de expulsión se encuentra centralizado en el departamento de Langenhagen. Como tal está dirigido por una funcionaria del servicio de ejecución penitenciaria. Todo el Centro penitenciario de Hannover, que forma parte de una de las grandes prisiones de Baja Sajonia y que dispone de aproximadamente 600 plazas penitenciarias, es dirigido por un director de centro que, como tal, asume también la responsabilidad operativa del departamento de Langenhagen. El Centro penitenciario de Hannover y, por tanto, también el departamento de Langenhagen, al igual que las demás prisiones de Baja Sajonia, se encuentran bajo la supervisión del Ministerio de Justicia, dirigido por la Ministra de Justicia.
- 8 El recinto se encuentra en el extrarradio del núcleo urbano de Langenhagen. El recinto es un antiguo acuartelamiento. Está rodeado de una elevada valla de alambre. En el recinto del departamento hay tres edificios de dos plantas, todos ellos con un tamaño similar. En las ventanas hay rejas. Al lado de uno de estos edificios se encuentra otro edificio pequeño y una exclusiva para vehículos que es utilizada como acceso para visitantes y el personal del centro y para las entradas y salidas de vehículos. En el medio de los tres edificios se encuentra un patio ajardinado con árboles, si bien está cerrado y no se utiliza. Delante de cada casa hay una zona vallada a la que cada interno a efectos de expulsión puede acceder durante dos horas al día. Actualmente tiene una capacidad de acogida de hasta 48 internos a efectos de expulsión (42 hombres y 6 mujeres). En una de las casas (casa 1) son alojados los internos a efectos de expulsión. El otro edificio (casa 2) se utiliza, según el grado ocupación, para internos de sexo femenino y otros internos masculinos, todos ellos internos a efectos de expulsión. A los internos se

les permite una visita diaria, varias horas al día al aire libre, la posesión de teléfonos móviles y tienen acceso a Internet. Los alojamientos son exclusivamente individuales. Se puede solicitar un alojamiento compartido. Entre el 25 de septiembre de 2020 y el 2 de octubre de 2020, la casa 3 fue utilizada para presos que cumplían penas privativas de libertad por responsabilidad personal subsidiaria o penas privativas de libertad de corta duración, de hasta tres meses. El centro penitenciario mantuvo una separación entre los presos, es decir, la ejecución de las diferentes medidas se realizó en casas separadas, entre las que no existía un acceso directo.

Breve exposición de los motivos de la petición de decisión prejudicial

- 9 El órgano jurisdiccional considera que la interpretación del Derecho de la Unión es pertinente para resolver la cuestión de si la decisión de internamiento fue contraria a Derecho durante el período comprendido entre el 25 de septiembre de 2020 y el 2 de octubre de 2020.
- 10 En opinión del órgano jurisdiccional remitente, el internamiento a efectos de expulsión no debería haberse ordenado si era previsible que sería ejecutado contraviniendo lo dispuesto en el artículo 62 a, apartado 1, de la Ley relativa a la estancia, el trabajo y la integración de los extranjeros en territorio federal, que debe interpretarse a la luz del artículo 16, apartado 1, primera frase, de la Directiva 2008/115.
- 11 A juicio del órgano jurisdiccional remitente, el alojamiento del interesado en el departamento de Langenhagen durante el período comprendido entre el 25 de septiembre de 2020 y el 2 de octubre de 2020 vulneró el artículo 62 a, apartado 1, de la Ley relativa a la estancia, el trabajo y la integración de los extranjeros en territorio federal, pues el internamiento a efectos de la expulsión no se llevó a cabo en un «centro de internamiento especializado». Considera que en el período comprendido entre el 25 de septiembre de 2020 y el 2 de octubre de 2020 el departamento de Langenhagen del Centro penitenciario ya no fue un «centro de internamiento especializado» en la medida en que, además de los internos a efectos de expulsión (el recurrente en la casa 1), también acogió presos (en la casa 3). Para que exista un «centro de internamiento especializado», es necesaria una separación organizativa y espacial de los centros penitenciarios. En el período de tiempo relevante no existió tal separación. En efecto, las tres casas son muy próximas entre ellas y solo puede accederse a ellas por una zona de acceso compartida o la mencionada esclusa para vehículos. Si bien es cierto que el departamento de internamiento a efectos de expulsión de Langenhagen tiene su propia directora, también lo es que el mismo personal penitenciario estuvo destinado tanto a los presos como a los internos a efectos de expulsión. Aunque las competencias particulares de los funcionarios penitenciarios en materia de vigilancia, atención y asistencia de las personas presas (durante un largo período) pueden constituir un motivo de peso a favor de la integración en la administración judicial de una prisión para expulsiones, en opinión del órgano jurisdiccional aun

así son necesarias medidas de separación espacial y organizativa suficientes entre los internos a efectos de expulsión y los presos.

- 12 El órgano jurisdiccional remitente, si tuviera que interpretar él mismo el Derecho de la Unión, fundamentaría su decisión en el artículo 62 a, apartado 1, de la Ley relativa a la estancia, el trabajo y la integración de los extranjeros en territorio federal en su versión vigente entre el 29 de julio de 2017 y el 20 de agosto de 2019. Sin embargo, dicha disposición fue modificada por el artículo 1, punto 22, de la Segunda Ley de mejora de la ejecución de la obligación de salida de 15 de agosto de 2019, de modo que hizo admisible el alojamiento descrito en lo que antecede. No obstante, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, la modificación introducida por dicha Ley no es conforme con el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115, del que el legislador nacional no se puede apartar.
- 13 Es cierto que, al adoptar la Ley de modificación, el legislador nacional invocó la existencia de una situación de emergencia en el sentido del artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2008/115. Pues bien, con independencia de la cuestión de si tal situación de emergencia existía en el momento de la adopción de la Ley de modificación, esta debería subsistir en la actualidad. Aunque la saturación de los centros de internamiento (penitenciarios) parece creíble a causa de la pandemia de la Covid-19 y, en consecuencia, de las mayores necesidades de espacio y distanciamiento en los centros penitenciarios que implica, esa sobrecarga no se debe a un número excepcionalmente elevado de nacionales de terceros países. La exposición de motivos del proyecto de ley de modificación tampoco presenta de forma convincente la existencia de una situación de emergencia.
- 14 Como el legislador, mediante la Ley de modificación, pretende apartarse del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115 invocando a tal efecto una situación de emergencia en el sentido de su artículo 18, apartado 1, se plantea, de inicio, la primera cuestión prejudicial, a saber, si el propio tribunal que conoce de la cuestión del internamiento debe constatar la existencia de una situación de emergencia en todos los procedimientos relativos a una orden de internamiento a efectos de expulsión o si debe aceptar la constatación del legislador, sin un examen propio caso por caso.
- 15 Según el órgano jurisdiccional remitente, en el supuesto de que el propio tribunal que ordena el internamiento deba cerciorarse de que existe dicha situación de emergencia, no concurrirían aquí los requisitos de tal situación de emergencia, de modo que en ese caso se suscitara la segunda cuestión prejudicial, de si en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115 debe dejarse sin aplicación la Ley de modificación.
- 16 En caso de respuesta afirmativa también a esta cuestión prejudicial, será determinante la interpretación del concepto de «centro de internamiento especializado». La tercera cuestión prejudicial tiene por objeto determinar si el centro de internamiento a efectos de expulsión ya no puede ser un «centro de

internamiento especializado» por el mero hecho de su integración en la administración de Justicia. En caso de respuesta negativa, la cuarta cuestión prejudicial tiene por objeto determinar qué requisitos concretos se deben exigir a un «centro de internamiento especializado» y, en particular, si la utilización de una casa para presos dentro del vallado de un recinto se opone a la calificación de «centro de internamiento especializado» para internos a efectos de expulsión.

DOCUMENTO DE TRABAJO