Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 1 de agosto de 2025 *

«Procedimiento prejudicial — Controles en las fronteras, asilo e inmigración — Política de inmigración — Directiva 2008/115/CE — Normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular — Artículos 3, puntos 4 y 6, 7, apartados 1 y 4, 8, apartados 1 y 2, 11, apartado 1, y 13 — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Decisión de retorno — No concesión de un plazo para la salida voluntaria — Prohibición de entrada — Acto administrativo recurrible — Fuerza ejecutiva de una decisión de retorno sin disposición en relación con ese plazo — Derecho a la tutela judicial efectiva — Decisión de prohibición de entrada adoptada una vez transcurrido un plazo considerable»

En los asuntos acumulados C-636/23 [Al Hoceima] [i] y C-637/23 [Boghni] [i],

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, respectivamente, por el Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Consejo del Contencioso de Extranjería, Bélgica) y el Conseil du contentieux des étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería, Bélgica), mediante resoluciones de 16 de octubre de 2023, recibidas en el Tribunal de Justicia el 24 de octubre de 2023, en los procedimientos entre

W

y

Belgische Staat (C-636/23)

y entre

X

y

État belge, representado por la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration (C-637/23),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por la Sra. M. L. Arastey Sahún, Presidenta de Sala, y los Sres. D. Gratsias, E. Regan, J. Passer (Ponente) y B. Smulders, Jueces;

* Lenguas de procedimiento: francés y neerlandés.

[i] La denominación del presente asunto es ficticia. No se corresponde con el nombre de ninguna parte en el procedimiento.

Abogado General: Sr. D. Spielmann;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de X, por el Sr. M. Demol, avocat;

– en nombre del Gobierno belga, por las Sras. M. Jacobs, C. Pochet y M. van Regemorter, en calidad de agentes, asistidas por la Sra. T. Bricout, avocate;

– en nombre del Gobierno checo, por la Sra. A. Edelmannová y los Sres. M. Smolek y J. Vláčil, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. J. Möller y la Sra. A. Hoesch, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. A. Katsimerou y el Sr. S. Noë, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de enero de 2025;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación de los artículos 3, puntos 4 y 6, 7, apartados 1 y 4, 8, apartados 1 y 2, 11, apartado 1, y 13 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 2008, L 348, p. 98), en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

2 Estas peticiones se han presentado en el contexto de sendos litigios entre W (C-636/23) y X (C-637/23), ambos nacionales de terceros países, por una parte, y el Belgische Staat (Estado belga) y el État belge (Estado belga), respectivamente, por otra, en relación con una orden de abandonar el territorio y una prohibición de entrada.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 A tenor de los considerandos 2, 6, 10, 11 y 14 de la Directiva 2008/115:

«(2) El Consejo Europeo de Bruselas de 4 y 5 de noviembre de 2004 pidió que se estableciera una política eficaz de expulsión y repatriación, basada en normas comunes, para que las personas sean retornadas humanamente y respetando plenamente sus derechos humanos y su dignidad.

[…]

(6) Procede que los Estados miembros se aseguren de que la finalización de la situación irregular de nacionales de terceros países se lleve a cabo mediante un procedimiento justo y transparente. De conformidad con los principios generales del Derecho comunitario, las decisiones que se tomen en el marco de la presente Directiva deben adoptarse de manera individualizada y fundándose en criterios objetivos, lo que implica que se deben tener en cuenta otros factores además del mero hecho de la situación irregular. […]

[…]

(10) En los casos en que no haya razones para creer que con ello se dificulte el objetivo del procedimiento de retorno, debe preferirse el retorno voluntario al forzoso y concederse un plazo para la salida voluntaria. Debe preverse una ampliación del plazo para la salida voluntaria cuando se considere necesario debido a las circunstancias específicas del caso concreto. Con objeto de fomentar el retorno voluntario, los Estados miembros deben facilitar una mayor asistencia y asesoramiento para el retorno y deben hacer el mejor uso posible de las posibilidades de financiación pertinentes ofrecidas en el marco del Fondo Europeo para el Retorno.

(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. […]

[…]

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

4 El artículo 3 de esta Directiva, con el epígrafe «Definiciones», dispone:

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

[…]

3) “retorno” el proceso de vuelta de un nacional de un tercer país, bien sea en acatamiento voluntario de una obligación de retorno, bien de modo forzoso a:

– su país de origen, o

– un país de tránsito con arreglo a acuerdos de readmisión comunitarios o bilaterales o de otro tipo, u

– otro tercer país al que el nacional de un tercer país decida volver voluntariamente y en el cual será admitido;

4) “decisión de retorno” una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se declare irregular la situación de un nacional de un tercer país y se imponga o declare una obligación de retorno;

[…]

6) “prohibición de entrada” una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se prohíba la entrada y la estancia en el territorio de los Estados miembros por un período de tiempo determinado, unida a una decisión de retorno;

[…]».

5 A tenor del artículo 6, apartado 1, de la referida Directiva:

«Los Estados miembros dictarán una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio, sin perjuicio de las excepciones contempladas en los apartados 2 a 5.»

6 El artículo 7 de la misma Directiva, titulado «Salida voluntaria», prevé, en sus apartados 1 y 4:

«1. La decisión de retorno establecerá un plazo adecuado, cuya duración oscilará entre siete y treinta días, para la salida voluntaria, sin perjuicio de las excepciones contempladas en los apartados 2 y 4. Los Estados miembros podrán disponer en su legislación nacional que este plazo se concederá únicamente a petición del nacional de un tercer país interesado. En tal caso, los Estados miembros informarán a los nacionales de terceros países de que se trate de la posibilidad de presentar una solicitud en este sentido.

El plazo establecido en el párrafo primero no excluirá la posibilidad para los nacionales de terceros países de una salida anticipada.

[…]

4. Si existiera riesgo de fuga, o si se desestimara una solicitud de permanencia legal por ser manifiestamente infundada o fraudulenta o si la persona de que se trate representara un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional, los Estados miembros podrán abstenerse de conceder un plazo para la salida voluntaria, o podrán conceder un período inferior a siete días.»

7 El artículo 8 de la Directiva 2008/115, que lleva por título «Expulsión», dispone lo siguiente en sus apartados 1 y 2:

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

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

8 El artículo 11 de esta Directiva, titulado «Prohibición de entrada», establece en su apartado 1:

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

a) si no se ha concedido ningún plazo para la salida voluntaria, o

b) si la obligación de retorno no se ha cumplido.

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

9 El artículo 12 de la citada Directiva, bajo la rúbrica «Forma», dispone lo siguiente en su apartado 1, párrafo primero:

«Las decisiones de retorno y —si se dictan— las decisiones de prohibición de entrada y de expulsión se dictarán por escrito y consignarán los fundamentos de hecho y de derecho, así como información sobre las vías de recurso de que se dispone.»

10 El artículo 13 de esa Directiva, titulado «Vías de recurso», establece:

«1. 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 estas, conforme a lo dispuesto en el artículo 12, apartado 1, ante un órgano jurisdiccional, una autoridad administrativa u otro órgano competente compuesto por miembros imparciales y con garantías de independencia.

2. La autoridad u órgano mencionados en el apartado 1 serán competentes para revisar las decisiones relativas al retorno a que se refiere el artículo 12, apartado 1, pudiendo asimismo suspender temporalmente su ejecución, salvo cuando la suspensión temporal sea ya de aplicación en virtud de la legislación nacional.

3. El nacional de un tercer país de que se trate tendrá la posibilidad de obtener asesoramiento jurídico, representación y, en su caso, asistencia lingüística.

4. Los Estados miembros velarán por que la asistencia jurídica y/o la representación legal necesaria se conceda, previa solicitud, de forma gratuita con arreglo a la legislación nacional pertinente o las normas relativas a la asistencia jurídica gratuita, y podrán disponer que tal asistencia jurídica y/o representación legal gratuita esté sujeta a las condiciones establecidas en el

artículo 15, apartados 3 a 6, de 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 2005, L 326, p. 13)].»

11 El artículo 14 de la Directiva 2008/115, con el título «Garantías a la espera del retorno», dispone en su apartado 1:

«Los Estados miembros velarán, con excepción de la situación cubierta por los artículos 16 y 17, por que se tengan en cuenta, en la medida de lo posible, los siguientes principios en relación con los nacionales de terceros países durante el plazo para la salida voluntaria concedido de conformidad con el artículo 7 y durante los períodos de aplazamiento de la expulsión de conformidad con el artículo 9:

a) mantenimiento de la unidad familiar con los miembros de la familia presentes en su territorio;

b) prestación de atención sanitaria de urgencia y tratamiento básico de enfermedades;

c) acceso para los menores, en función de la duración de su estancia, al sistema de enseñanza básica;

d) consideración hacia las necesidades especiales de las personas vulnerables.»

Derecho belga

12 El artículo 1, apartado 1, puntos 6.º y 8.º, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Ley de 15 de diciembre de 1980 sobre el Acceso al Territorio, la Residencia, el Establecimiento y la Expulsión de los Extranjeros) (*Moniteur belge* de 31 de diciembre de 1980, p. 14584; en lo sucesivo, «Ley de 15 de diciembre de 1980»), que tiene como objetivo transponer el artículo 3, puntos 4 y 6, de la Directiva 2008/115, tiene el siguiente tenor:

«A efectos de la aplicación de la presente Ley, se entenderá por:

[…]

6.º decisión de expulsión: la decisión por la que se declara la situación irregular de un extranjero y se impone una obligación de retorno;

[…]

8.º prohibición de entrada: la decisión que puede acompañar a una decisión de expulsión y que prohíbe, durante un período determinado, la entrada y la estancia, bien en el territorio del Reino, o bien en el territorio de todos los Estados miembros, incluido el del Reino».

13 El artículo 7, párrafo primero, puntos 1.º y 3.º, de dicha Ley, cuyo objeto es transponer el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115, dispone:

«Sin perjuicio de las disposiciones más favorables contenidas en un tratado internacional, el ministro o su delegado podrán o, en los casos contemplados en los puntos 1.º, 2.º, 5.º, 9.º, 11.º o 12.º, deberán dictar contra el extranjero que no haya sido autorizado ni admitido para residir más de tres meses o para establecerse en el Reino una orden de abandonar el territorio en un plazo determinado:

1.º si permanece en el Reino sin ser titular de los documentos requeridos por el artículo 2;

[…]

3.º si, por su comportamiento, se considera que puede poner en peligro el orden público o la seguridad nacional».

14 El artículo 39/56, párrafo primero, de dicha Ley establece:

«Los recursos a que se refiere el artículo 39/2 podrán ser interpuestos ante el Conseil [du contentieux des étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería, Bélgica)] por el extranjero que justifique un perjuicio o un interés.»

15 El artículo 74/11 de la misma Ley pretende transponer el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2008/115 y prevé, en particular, que la duración de la prohibición de entrada se fijará teniendo en cuenta todas las circunstancias de cada caso.

16 Conforme al artículo 74/14 de la Ley de 15 de diciembre de 1980:

«§ 1. La decisión de expulsión fijará un plazo de treinta días para abandonar el territorio.

[…]

A petición motivada del nacional de un tercer país presentada ante el ministro o su delegado, el plazo concedido para abandonar el territorio, mencionado en el párrafo primero, se prorrogará, previa presentación de la prueba de que el retorno voluntario no puede realizarse en el plazo señalado.

Si fuera necesario, dicho plazo podrá prorrogarse, a petición motivada del nacional de un tercer país presentada ante el ministro o su delegado, para tener en cuenta las circunstancias concretas de su situación, como la duración de la estancia, la existencia de niños escolarizados, la finalización de la organización de la salida voluntaria y la existencia de otros vínculos familiares y sociales.

[…]

§ 2. Durante el transcurso del plazo para la salida voluntaria, el nacional del tercer país estará protegido contra la expulsión forzosa.

Para evitar el riesgo de fuga durante ese plazo, el ministro o su delegado podrán obligar al nacional del tercer país a cumplir medidas preventivas.

[…]

§ 3. Podrá prescindirse del plazo previsto en el apartado 1 cuando:

1.º exista un riesgo de fuga, o

2.º el nacional del tercer país no haya respetado la medida preventiva impuesta, o

3.º el nacional del tercer país represente una amenaza para el orden público o la seguridad nacional, o

[…]

En ese caso, la decisión de expulsión fijará un plazo inferior a siete días o no establecerá ningún plazo.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

Asunto C-636/23

17 W declara que es de nacionalidad marroquí. El 3 de enero de 2015, el delegado del Staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging (secretario de Estado de Asilo y Migración y Simplificación Administrativa, Bélgica) adoptó contra W una orden de abandonar el territorio y una prohibición de entrada durante tres años. El 22 de mayo de 2019, W presentó una solicitud de protección internacional ante las autoridades belgas. El 7 de junio de 2019, W fue condenado por el correctionele rechtbank Antwerpen (Tribunal de Primera Instancia de Amberes, Sección de lo Penal, Bélgica) a una pena de dieciocho meses de prisión, nueve de ellos con suspensión de la ejecución durante cinco años, por infracciones de la legislación sobre estupefacientes. Mediante decisión de 9 de julio de 2019, el Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (Comisario General para los Refugiados y Apátridas, Bélgica) denegó a W la concesión del estatuto de refugiado y de la protección subsidiaria.

18 El 18 de julio de 2019, las autoridades belgas dictaron contra W una orden de abandonar el territorio y una prohibición de entrada durante ocho años, que le fueron notificadas en esa misma fecha. No se concedió a W ningún plazo para la salida voluntaria, debido a que existía riesgo de fuga y a que W representaba un riesgo para el orden público y la seguridad nacional.

19 Mediante escrito presentado el 19 de agosto de 2019, W interpuso ante el Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Consejo del Contencioso de Extranjería, Bélgica), que es el órgano jurisdiccional remitente, un recurso de suspensión y anulación de la orden de abandonar el territorio y de la prohibición de entrada citadas.

20 Mediante sentencia de 19 de noviembre de 2019, ese órgano jurisdiccional anuló la orden de abandonar el territorio y la prohibición de entrada mencionadas, al estimar que W había alegado fundadamente que los motivos de la decisión de no concederle un plazo para la salida voluntaria eran ilegales. Dicho órgano jurisdiccional consideró, en particular, haciendo referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que toda apreciación de un riesgo de fuga debe basarse en un examen individual de la situación del interesado y que, en el caso de autos, la existencia de un riesgo para el orden público no estaba suficientemente motivada. Según el mismo órgano jurisdiccional, la indicación de un plazo para la salida voluntaria es un elemento constitutivo o esencial de una orden de abandonar el territorio. En consecuencia, anuló en su totalidad la orden de abandonar el territorio de que se trata.

21 El Estado belga interpuso un recurso de casación ante el Raad van State (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica) contra esa sentencia en lo relativo a la anulación de la orden de abandonar el territorio, pero sin impugnar la anulación de la prohibición de entrada.

22 Mediante sentencia de 1 de septiembre de 2022, el Raad van State (Consejo de Estado) anuló parcialmente la sentencia de 19 de noviembre de 2019 mencionada en el apartado 20 de la presente sentencia, basándose, en particular, en que la concesión o no de un plazo para la salida voluntaria es una simple medida de ejecución que no modifica la situación jurídica de la persona extranjera interesada, ya que no afecta a la constatación de una situación irregular en el territorio de que se trate.

23 En consecuencia, el órgano jurisdiccional remitente debe pronunciarse de nuevo sobre el recurso de W contra la orden de abandonar el territorio dictada en su contra. En este contexto, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si hay que considerar que la no concesión de un plazo para la salida voluntaria en el marco de una decisión de retorno es efectivamente una simple medida de ejecución, no recurrible, de esa decisión de retorno, que no modifica la situación jurídica del nacional extranjero interesado. El citado órgano jurisdiccional estima, en particular, que, dado que la no concesión de un plazo para la salida voluntaria forma parte de la decisión de retorno y se motiva en ella, parece necesario prever un derecho efectivo a interponer un recurso contra este aspecto de la decisión de retorno. Según ese mismo órgano jurisdiccional, la solución contraria podría dar lugar a situaciones en las que no cabría impugnar el propio fundamento jurídico de la imposición de una prohibición de entrada, a saber, el hecho de que no se haya concedido ningún plazo para la salida voluntaria, puesto que el Raad van State (Consejo de Estado) tampoco acepta que, en el contexto de un recurso dirigido únicamente contra una prohibición de entrada, pueda formularse un motivo contra la no concesión de un plazo para la salida voluntaria, en particular porque se trata de un motivo contra una decisión distinta. El órgano jurisdiccional remitente hace hincapié en que el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2008/115 establece que las decisiones de retorno deberán ir acompañadas de una prohibición de entrada si no se ha concedido ningún plazo para la salida voluntaria.

24 Puesto que estima encontrarse, a raíz de la sentencia de 1 de septiembre de 2022 del Raad van State (Consejo de Estado), en una situación en la que el único acto que ha sido impugnado ante él es la orden de abandonar el territorio de que se trata, que no concede plazo para la salida voluntaria, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la autoridad competente tiene la posibilidad o la obligación de adoptar una nueva decisión de prohibición de entrada y se plantea si es posible adoptar tal decisión incluso una vez transcurrido un plazo considerable. Ese órgano jurisdiccional desea saber asimismo si la no concesión de un plazo para la salida voluntaria, en el marco de la obligación de retorno impuesta o declarada por una decisión de retorno, constituye un elemento esencial de esa decisión de retorno, de suerte que, si se comprueba la existencia de una ilegalidad en relación con dicho plazo, la citada decisión de retorno quedará anulada en su integridad y deberá adoptarse una nueva decisión de retorno.

25 En estas circunstancias, el Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Consejo del Contencioso de Extranjería) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Deben interpretarse las disposiciones de los artículos 7, apartado 4, 8, apartados 1 y 2, y 11, apartado 1, de la Directiva 2008/115, apreciadas de forma separada o conjunta, a la luz del artículo 13 de dicha Directiva y del artículo 47 de la [Carta], en el sentido de que se oponen a que la falta de concesión de un plazo para la salida voluntaria sea considerada una simple medida de ejecución que no modifica la situación jurídica del nacional extranjero interesado, puesto que la concesión o no de un plazo para la salida voluntaria no empece en nada a la constatación primera de la situación irregular en el territorio?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿deben interpretarse las expresiones "unida a", contenida en el artículo 3, punto 6, e "ir acompañadas de", comprendida en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2008/15, en el sentido de que no se oponen a que la autoridad competente pueda o deba dictar una prohibición de entrada, incluso una vez transcurrido un período de tiempo considerable, que se base en una decisión de retorno en la que no se ha concedido un plazo para la salida voluntaria?

En caso de respuesta negativa a esta cuestión, ¿implican dichas expresiones que una decisión de retorno en la que no se ha concedido un plazo para la salida voluntaria deberá ir acompañada al mismo tiempo de una prohibición de entrada, o bien habrá de adoptarse en un plazo razonablemente breve?

En caso de respuesta afirmativa a esta cuestión, ¿implica el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 13 de la Directiva 2008/115 y el artículo 47 de la [Carta], que se puede impugnar, en el marco de un recurso contra la decisión de retorno, la legalidad de una decisión de no conceder un plazo para la salida voluntaria si, de lo contrario, ya no podrá impugnarse útilmente la legalidad del fundamento jurídico de la prohibición de entrada?

3) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿deben interpretarse las expresiones "establecerá un plazo adecuado" del artículo 7, apartado 1, párrafo primero, e "y […] una obligación de retorno" del artículo 3, punto 4, de la Directiva 2008/115 en el sentido de que una disposición relativa al plazo o, en todo caso, la no concesión de un plazo, en el marco de la obligación de salida, constituye un elemento esencial de una decisión de retorno, de suerte que, si se comprueba la existencia de una ilegalidad en relación con dicho plazo, la decisión de retorno quedará anulada en su integridad y deberá adoptarse una nueva decisión de retorno?

Si el Tribunal de Justicia considera que la negativa a conceder un plazo no es un elemento esencial de la decisión de retorno, y en el supuesto de que el Estado miembro interesado no haya hecho uso, en el marco del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2008/115, de la facultad de fijar un plazo únicamente a petición del nacional interesado [de un tercer país], ¿qué alcance práctico y qué fuerza ejecutiva han de atribuirse a una decisión de retorno, en el sentido del artículo 3, punto 4, de la Directiva 2008/115, cuyo elemento relativo al plazo quedaría suprimido?»

Asunto C-637/23

26 X declara haber llegado hace dos años a Bélgica, residir allí en casa de su hermano y ser de nacionalidad argelina.

27 El 27 de enero de 2023, X fue privado de libertad de resultas de un informe administrativo sobre el control de extranjeros.

28 El 28 de enero de 2023, le fue notificada a X una orden de abandonar el territorio con traslado hasta la frontera y privación de libertad con vistas a proceder a la expulsión y una prohibición de entrada durante dos años. No se le concedió ningún plazo para su salida voluntaria.

29 Por lo que respecta al motivo por el que no se concedió a X ningún plazo para la salida voluntaria, se indica que existía riesgo de fuga, en el sentido del artículo 74/14, apartado 3, punto 1.º, de la Ley de 15 de diciembre de 1980. La no concesión de ese plazo se motivó, en particular, del siguiente modo:

«1. El interesado no presentó una solicitud de permiso de residencia o protección internacional tras su entrada ilegal ni durante su situación irregular ni tampoco en el plazo previsto en la presente Ley.

2. El interesado afirma que reside en Bélgica desde hace dos años. No consta en el expediente administrativo que haya intentado regularizar su residencia en la forma legalmente prevista.

3. El interesado no colabora ni ha colaborado en sus relaciones con las autoridades.

El interesado no se ha presentado ante la autoridad municipal en el plazo [legal] ni aporta prueba alguna de su lugar de alojamiento.»

30 La puesta en libertad de X fue ordenada mediante sentencia de 6 de febrero de 2023 del tribunal de première instance du Hainaut, division de Mons (Tribunal de Primera Instancia de Hainaut, División de Mons, Bélgica), que fue confirmada en apelación por la sentencia de 21 de febrero de 2023 de la chambre des mises en accusation de la cour d'appel de Mons (Sala de Acusación del Tribunal de Apelación de Mons, Bélgica).

31 Mediante escrito presentado el 6 de febrero de 2023, X interpuso ante el Conseil du contentieux des étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería, Bélgica), que es el órgano jurisdiccional remitente, un recurso que tenía por objeto la suspensión y la anulación de la orden de abandonar el territorio con traslado hasta la frontera y de la prohibición de entrada adoptadas contra él el 28 de enero de 2023.

32 En lo que atañe a la orden de abandonar el territorio con traslado hasta la frontera, X alega ante ese órgano jurisdiccional, en esencia, que el Estado belga incumplió la obligación que le incumbe de efectuar un examen individual antes de determinar la existencia de un riesgo de fuga. X sostiene asimismo que no es suficiente remitirse a los criterios incluidos en el artículo 1, apartado 2, de la Ley de 15 de diciembre de 1980, sino que es necesario también justificar en qué medida se aplican tales criterios en cada asunto. Según X, no hay nada en la motivación de dicha orden ni en el expediente administrativo que permita comprender por qué el Estado belga se basó en un riesgo de fuga para excluir el plazo ordinario de treinta días que prevé dicha Ley. Por lo que respecta a la mencionada prohibición de entrada, X alega que su motivación es también inadecuada e insuficiente en la medida en que se basa en el riesgo de que se fugue.

33 Al ser preguntado en la vista ante el citado órgano jurisdiccional sobre la naturaleza de la decisión de no concederle un plazo para abandonar el territorio belga, X afirmó que, dado que dicha decisión produce efectos jurídicos, en particular en lo que respecta al internamiento y a la prohibición de entrada, no constituye una simple medida de ejecución y, por tanto, debe poder ser impugnada judicialmente. Por su parte, el Estado belga alega que esta decisión no es recurrible.

34 Al ser preguntado en esa vista sobre el mantenimiento del interés en impugnar la decisión de traslado hasta la frontera, el Estado belga sostuvo que, dado que X había sido puesto en libertad, tal interés había desaparecido. Sobre este particular, X se remitió al buen criterio del órgano jurisdiccional remitente, que estima que, puesto que X ha sido puesto en libertad, el recurso ha quedado sin objeto en la medida en que se refiere a esa decisión.

35 Así pues, en este contexto, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si la no concesión de un plazo para la salida voluntaria en el marco de una decisión de retorno debe ser considerada una simple medida de ejecución de esa decisión de retorno que no modifica la situación jurídica del nacional extranjero interesado. Además, se pregunta si el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 13 de la Directiva 2008/115 y el artículo 47 de la Carta, implica que se puede impugnar, en el marco de un recurso contra una decisión de retorno, la legalidad de la decisión de no conceder un plazo para la salida voluntaria cuando, de no hacerlo, ya no podrá impugnarse útilmente la legalidad del fundamento jurídico de la prohibición de entrada unida a esa decisión de retorno. Por último, desea saber si una disposición relativa al plazo para la salida voluntaria, en el marco de la obligación de retorno impuesta o declarada por una decisión de retorno, constituye un elemento esencial de esa decisión de retorno, de suerte que, si se comprueba la existencia de una ilegalidad en relación con dicho plazo, la citada decisión quedará anulada en su integridad y deberá adoptarse una nueva decisión de retorno.

36 En estas circunstancias, el Conseil du contentieux des étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Deben interpretarse las disposiciones de los artículos 7, apartado 4, 8, apartados 1 y 2, y 11, apartado 1, de la Directiva 2008/115, apreciadas de forma separada o conjunta, a la luz del artículo 13 de dicha Directiva y del artículo 47 de la [Carta], en el sentido de que se oponen a que la falta de concesión de un plazo para la salida voluntaria sea considerada una simple medida de ejecución que no modifica la situación jurídica del nacional extranjero interesado, puesto que la concesión o no de un plazo para la salida voluntaria no empece en nada a la constatación primera de la situación irregular en el territorio?

Además, ¿implica el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 13 de la Directiva 2008/115 y el artículo 47 de la [Carta], que se puede impugnar, en el marco de un recurso contra la decisión de retorno, la legalidad de una decisión de no conceder un plazo para la salida voluntaria si, de lo contrario, ya no podrá impugnarse útilmente la legalidad del fundamento jurídico de la prohibición de entrada?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿deben interpretarse las expresiones "establecerá un plazo adecuado" del artículo 7, apartado 1, e "y […] una obligación de retorno" del artículo 3, punto 4, de la Directiva 2008/115 en el sentido de que una disposición relativa al plazo o, en cualquier caso, la falta de concesión de un plazo, en el marco de la obligación de salida, constituye un elemento esencial de una decisión de retorno, de suerte que, si se comprueba la existencia de una ilegalidad en relación con dicho plazo, la decisión de retorno quedará anulada en su integridad y deberá adoptarse una nueva decisión de retorno?

Si el Tribunal de Justicia considera que la negativa a conceder un plazo no es un elemento esencial de la decisión de retorno, y en el supuesto de que el Estado miembro interesado no haya hecho uso, en el marco del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2008/115, de la facultad de fijar un plazo únicamente a petición del nacional interesado [de un tercer país],

¿qué alcance práctico y qué fuerza ejecutiva han de atribuirse a una decisión de retorno, en el sentido del artículo 3, punto 4, de la Directiva 2008/115, cuyo elemento relativo al plazo quedaría suprimido?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial en el asunto C-636/23 y primera parte de la primera cuestión prejudicial en el asunto C-637/23

37 Mediante su primera cuestión prejudicial en el asunto C-636/23 y la primera parte de su primera cuestión prejudicial en el asunto C-637/23, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 7, apartado 4, 8, apartados 1 y 2, y 11, apartado 1, de la Directiva 2008/115 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que se considere que la no concesión de un plazo para la salida voluntaria constituye una simple medida de ejecución que no modifica la situación jurídica del nacional de un tercer país de que se trate, puesto que la concesión o no de ese plazo no afecta a la constatación de la situación irregular de dicho nacional en el territorio del Estado miembro de que se trate.

38 Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de una decisión de concesión de un plazo para la salida voluntaria, procede recordar que la Directiva 2008/115 establece con precisión el procedimiento que debe aplicar cada Estado miembro al retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular y fija el orden de desarrollo de las diferentes fases que integran sucesivamente ese procedimiento (sentencia de 28 de abril de 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, apartado 34).

39 El artículo 6, apartado 1, de esa Directiva prevé, con carácter principal, la obligación de los Estados miembros de dictar una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio. Dentro de esa fase inicial del procedimiento de retorno debe darse prioridad, salvo excepciones, a la ejecución voluntaria de la obligación derivada de la decisión de retorno, como se desprende del considerando 10 de dicha Directiva. El artículo 7, apartado 1, de esta dispone al respecto que esa decisión establecerá un plazo adecuado, cuya duración oscilará entre siete y treinta días, para la salida voluntaria (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de abril de 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, apartados 35 y 36).

40 Sin embargo, los Estados miembros podrán abstenerse de conceder tal plazo o conceder un plazo inferior a siete días cuando concurran las circunstancias excepcionales expresamente enumeradas en el citado artículo 7, apartado 4, a saber, si existiera riesgo de fuga o si se desestimara una solicitud de permanencia legal por ser manifiestamente infundada o fraudulenta, o si la persona de que se trate representara un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de abril de 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, apartado 37).

41 Cuando un Estado miembro se haya abstenido de conceder un plazo para la salida voluntaria y cuando la obligación de retorno no se haya cumplido en el plazo fijado para la salida voluntaria, el artículo 8, apartados 1 y 4, de la Directiva 2008/115 impone al Estado miembro interesado la obligación de llevar a cabo la expulsión, tomando todas las medidas necesarias, incluso, en su caso, medidas coercitivas, de carácter proporcionado y de conformidad con los derechos fundamentales (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de abril de 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, apartado 38).

42 En cambio, del tenor del artículo 8, apartado 2, de la Directiva 2008/115 se desprende que, en el supuesto de que un Estado miembro haya concedido un plazo para la salida voluntaria de conformidad con el artículo 7 de la citada Directiva, la decisión de retorno solo podrá hacerse cumplir una vez haya expirado dicho plazo, a no ser que durante el mismo surgiera un riesgo de los mencionados en dicho artículo 7, apartado 4.

43 Así pues, el orden de desarrollo de las fases del procedimiento de retorno regulado por la Directiva 2008/115 corresponde a una graduación de las medidas que han de tomarse para la ejecución de la decisión de retorno, graduación que va desde la medida que más libertad permite al interesado, a saber, la concesión de un plazo para su salida voluntaria, hasta las medidas coercitivas que más la restringen, a saber, el internamiento en un centro especializado, debiendo garantizarse en todas esas fases el respeto del principio de proporcionalidad (sentencia de 28 de abril de 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, apartado 41).

44 De lo anterior resulta que no se puede hacer cumplir inmediatamente una decisión de retorno por el mero hecho de que el interesado se halle en situación irregular en el Estado miembro de que se trate, salvo en las situaciones contempladas en el artículo 7, apartado 4, de la Directiva 2008/115.

45 Por tanto, una decisión relativa a la concesión o no de un plazo para la salida voluntaria tiene consecuencias jurídicas inmediatas que las autoridades nacionales competentes están obligadas a aplicar.

46 Además, el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2008/115 establece que se dictará una prohibición de entrada respecto al nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular si no se ha concedido ningún plazo para la salida voluntaria o si la obligación de retorno no se ha cumplido.

47 La constatación de las consecuencias jurídicas de una decisión relativa a la concesión o no de un plazo para la salida voluntaria se enmarca en el objetivo del artículo 7 de la Directiva 2008/115, puesto que, al establecer que los Estados miembros están obligados, en principio, a conceder un plazo de salida voluntaria a los nacionales de terceros países en situación irregular, dicho artículo pretende, en particular, garantizar el respeto de los derechos fundamentales de esos nacionales cuando se aplica una decisión de retorno adoptada en virtud del artículo 6 de la referida Directiva. En efecto, con arreglo al artículo 79 TFUE, apartado 2, el objetivo de dicha Directiva, como se desprende de sus considerandos 2 y 11, 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 (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2015, Zh. y O., C-554/13, EU:C:2015:377, apartado 47).

48 El hecho de que la concesión de un plazo para la salida voluntaria no modifique la situación irregular en el territorio del Estado miembro de que se trate no desvirtúa en nada esta interpretación. Si bien es cierto que el nacional de un tercer país permanece en situación irregular durante el plazo que se le concede para su retorno voluntario, no es menos cierto que, como señaló, en esencia, el Abogado General en el punto 53 de sus conclusiones, la no concesión de un plazo de salida voluntaria produce, como se ha indicado en el apartado 45 de la presente sentencia, consecuencias importantes sobre la situación jurídica de ese nacional de un tercer país.

49 Por último, del artículo 14, apartado 1, de la referida Directiva se desprende que los Estados miembros velarán, con excepción de la situación cubierta por los artículos 16 y 17 de la Directiva, por que se tengan en cuenta, en la medida de lo posible, en relación con los nacionales de terceros países durante el plazo para la salida voluntaria, los principios de mantenimiento de la unidad familiar con los miembros de la familia presentes en su territorio, de prestación de atención sanitaria de urgencia y tratamiento básico de enfermedades, de acceso para los menores, en función de la duración de su estancia, al sistema de enseñanza básica y de consideración hacia las necesidades especiales de las personas vulnerables.

50 Por consiguiente, una decisión relativa a la concesión o no de un plazo para la salida voluntaria no puede considerarse una simple medida de ejecución que no modifica la situación jurídica del nacional de un tercer país de que se trate.

51 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial en el asunto C-636/23 y a la primera parte de la primera cuestión prejudicial en el asunto C-637/23 que los artículos 7, apartado 4, 8, apartados 1 y 2, y 11, apartado 1, de la Directiva 2008/115 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que se considere que la no concesión de un plazo para la salida voluntaria constituye una simple medida de ejecución que no modifica la situación jurídica del nacional de un tercer país de que se trate.

Tercera parte de la segunda cuestión prejudicial en el asunto C-636/23 y segunda parte de la primera cuestión prejudicial en el asunto C-637/23

52 Mediante la tercera parte de su segunda cuestión prejudicial en el asunto C-636/23 y la segunda parte de su primera cuestión prejudicial en el asunto C-637/23, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 13 de la Directiva 2008/115, a la luz del artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que obliga a que una decisión de no conceder un plazo para la salida voluntaria se pueda impugnar en el marco de un recurso contencioso.

53 Procede recordar al respecto que el artículo 13, apartado 1, de esta Directiva garantiza al nacional de un tercer país de que se trate el derecho efectivo a interponer recurso contra las decisiones de retorno, las decisiones de prohibición de entrada en el territorio de los Estados miembros y las decisiones de expulsión, ante un órgano jurisdiccional, una autoridad administrativa u otro órgano competente compuesto por miembros imparciales y con garantías de independencia.

54 Estas garantías procedimentales, combinadas con las previstas en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2008/115, a saber, la obligación de los Estados miembros de dictar sus decisiones de retorno por escrito, indicando los fundamentos de hecho y de Derecho y precisando las vías de recurso, garantizan la protección y la defensa del interesado ante una decisión que le afecte desfavorablemente (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de diciembre de 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, apartado 58).

55 En particular, cuando la autoridad nacional competente tenga la intención de adoptar una decisión de retorno, esta autoridad deberá oír al interesado al respecto. Del derecho a ser oído antes de la adopción de una decisión de retorno se deriva la obligación de las autoridades nacionales competentes de permitir al interesado expresar su punto de vista sobre las modalidades de su retorno, a saber, el plazo de salida y el carácter voluntario u obligatorio del retorno. Así pues, el nacional de un tercer país en situación irregular afectado tendrá la ocasión de

impugnar, si lo desea, en el marco de un recurso contencioso, la apreciación de su situación realizada por la Administración (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de diciembre de 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, apartados 49, 51 y 57).

56 En estas circunstancias, debe garantizarse el derecho efectivo a recurrir tanto en lo que respecta a la decisión de conceder o no un plazo para la salida voluntaria como en lo que respecta a la duración de ese plazo. En efecto, el nacional de un tercer país de que se trate debe poder impugnar ante un tribunal u otro órgano imparcial similar la decisión que no le conceda un plazo para la salida voluntaria, adoptada en virtud del artículo 7, apartado 4, de la Directiva 2008/115, al igual que debe poder alegar que el plazo para la salida que se le ha concedido de conformidad con dicho artículo 7, apartado 1, no es adecuado.

57 Procede responder a la tercera parte de la segunda cuestión prejudicial en el asunto C-636/23 y a la segunda parte de la primera cuestión prejudicial en el asunto C-637/23 que el artículo 13 de la Directiva 2008/115, a la luz del artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que una decisión de no conceder un plazo para la salida voluntaria debe poder ser impugnada en el marco de un recurso contencioso.

Partes primera y segunda de la segunda cuestión prejudicial en el asunto C-636/23

58 Mediante las partes primera y segunda de su segunda cuestión prejudicial en el asunto C-636/23, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, en caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial planteada en ese asunto, si las expresiones «unida a» e «ir acompañadas de», contenidas, respectivamente, en el artículo 3, punto 6, y en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2008/115, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que la autoridad nacional competente imponga una prohibición de entrada, incluso una vez transcurrido un plazo considerable, sobre la base de una decisión de retorno en la que no se ha concedido ningún plazo para la salida voluntaria.

59 Es preciso recordar que el artículo 3, punto 6, de la Directiva 2008/115 define la «prohibición de entrada» como «una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se prohíba la entrada y la estancia en el territorio de los Estados miembros por un período de tiempo determinado, unida a una decisión de retorno». Esta última decisión se define en el artículo 3, punto 4, de la Directiva como «una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se declare irregular la situación de un nacional de un tercer país y se imponga o declare una obligación de retorno».

60 A tenor del considerando 14 de la Directiva 2008/115, la prohibición de entrada tiene como objeto prohibir a su destinatario la entrada y la estancia en el territorio de todos los Estados miembros, por lo que confiere una «dimensión europea» a los efectos de las medidas nacionales de retorno.

61 Como se ha recordado en el apartado 46 de la presente sentencia, con arreglo al artículo 11, apartado 1, de dicha Directiva, «las decisiones de retorno deberán ir acompañadas de una prohibición de entrada si no se ha concedido ningún plazo para la salida voluntaria, o si la obligación de retorno no se ha cumplido. En otros casos, las decisiones de retorno podrán ir acompañadas de una prohibición de entrada».

62 Del tenor de los artículos 3, puntos 4 y 6, y 11, apartado 1, de la Directiva 2008/115 se desprende que se supone que una «prohibición de entrada» completa una decisión de retorno, al prohibir al interesado por un plazo determinado tras su «retorno», tal como se define en el artículo 3,

punto 3, de la citada Directiva, y, por tanto, después de su salida del territorio de los Estados miembros, que entre de nuevo en este territorio y permanezca posteriormente en él. Una prohibición de entrada solo produce efectos, por consiguiente, a partir del momento en que el interesado abandone efectivamente dicho territorio (sentencia de 3 de junio de 2021, Westerwaldkreis, C-546/19, EU:C:2021:432, apartado 52 y jurisprudencia citada).

63 De ello se deduce que las expresiones «unida a» e «ir acompañadas de», contenidas, respectivamente, en el artículo 3, punto 6, y en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2008/115, pueden asimilarse al término «completar», en el sentido de la jurisprudencia mencionada en el apartado 62 de la presente sentencia.

64 Pues bien, como señaló el Abogado General, en esencia, en los puntos 66 a 68 de sus conclusiones, el Tribunal de Justicia no ha empleado el verbo «completar» en el sentido de que una prohibición de entrada únicamente pueda estar vinculada simultáneamente o tras un breve plazo a una decisión de retorno que no conceda un plazo de salida voluntaria, sino en el sentido de «ser complementaria» a esa decisión, y ese verbo se refiere a un vínculo de conexión material según el cual dicha decisión constituye, en principio, un requisito previo necesario para la validez de la prohibición de entrada.

65 Esta interpretación queda confirmada por el tenor del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2008/115. En efecto, no solo el supuesto de una prohibición de entrada adoptada como consecuencia de que no se haya concedido ningún plazo para la salida voluntaria, como el contemplado por el órgano jurisdiccional remitente y previsto en ese artículo 11, apartado 1, letra a), no requiere ninguna relación de simultaneidad entre la decisión de retorno y la prohibición de entrada de que se trate, sino que el supuesto mencionado en dicho artículo 11, apartado 1, letra b), excluye expresamente tal relación, dado que se refiere a una prohibición de entrada impuesta tras una decisión de retorno.

66 Por tanto, la autoridad nacional competente para dictar una prohibición de entrada que acompaña a una decisión de retorno que no ha concedido un plazo para la salida voluntaria no está obligada a adoptar la decisión de retorno y la prohibición de entrada citadas simultáneamente, ni siquiera en un breve plazo tras la adopción de dicha decisión de retorno.

67 Procede responder a las partes primera y segunda de la segunda cuestión prejudicial en el asunto C-636/23 que los artículos 3, punto 6, y 11, apartado 1, de la Directiva 2008/115 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que la autoridad nacional competente imponga una prohibición de entrada, incluso una vez transcurrido un plazo considerable, sobre la base de una decisión de retorno en la que no se ha concedido ningún plazo para la salida voluntaria.

Tercera cuestión prejudicial en el asunto C-636/23 y segunda cuestión prejudicial en el asunto C-637/23

68 Mediante su tercera cuestión prejudicial en el asunto C-636/23 y su segunda cuestión prejudicial en el asunto C-637/23, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 3, punto 4, y 7 de la Directiva 2008/115 deben interpretarse en el sentido de que la ilegalidad de la disposición relativa al plazo para la salida voluntaria contenida en una decisión de retorno conlleva la anulación de esa decisión de retorno en su integridad. En caso de respuesta negativa, y en el supuesto de que el Estado miembro interesado no haya hecho uso de la facultad prevista en el citado artículo 7, apartado 1, de fijar dicho plazo únicamente a petición del nacional de un tercer

país de que se trate, el órgano jurisdiccional remitente pregunta cuál es el alcance práctico y la fuerza ejecutiva de una decisión de retorno que no prevea una disposición relativa al plazo para la salida voluntaria.

69 Procede recordar que, en virtud del artículo 3, punto 4, de la Directiva 2008/115, se entiende por «decisión de retorno» una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se declare irregular la situación de un nacional de un tercer país y se imponga o declare una obligación de retorno. Con arreglo al artículo 3, punto 3, de esa Directiva, esta obligación de retorno impone a la persona de que se trate que vuelva, bien a su país de origen, bien a un país de tránsito, bien a otro tercer país al que decida volver voluntariamente y en el cual será admitida (sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartado 114).

70 En consecuencia, de la propia redacción de ese artículo 3, punto 4, se desprende que el hecho de imponer o enunciar una obligación de retorno constituye uno de los dos elementos constitutivos de una decisión de retorno, sin que pueda concebirse, a la vista del punto 3 de dicho artículo, semejante obligación de retorno sin identificar un destino, que debe consistir en uno de los países a que se refiere ese punto 3 (sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartado 115).

71 De ello se infiere que, cuando la autoridad nacional competente modifica el país de destino mencionado en una decisión de retorno anterior, está introduciendo una modificación tan sustancial en esa decisión de retorno que debe entenderse que ha adoptado una nueva decisión de retorno, en el sentido del artículo 3, punto 4, de la Directiva 2008/115 (sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartado 116).

72 En esencia, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si, por analogía con la jurisprudencia mencionada en los apartados 69 a 71 de la presente sentencia, la disposición relativa al plazo para la salida voluntaria contenida en una decisión de retorno forma parte integrante de la obligación de retorno impuesta o declarada por esa decisión, de modo que la ilegalidad de la que adolezca tal disposición tendría como consecuencia que dicha decisión fuera íntegramente nula.

73 A este respecto, procede observar que la definición del concepto de «retorno» que figura en el artículo 3, punto 3, de la Directiva 2008/115 hace expresamente referencia al carácter voluntario o forzoso del retorno. Conforme a esta definición, una obligación de retorno tiene por objeto que el nacional de un tercer país vuelva, bien sea en acatamiento voluntario, bien de modo forzoso, a uno de los países mencionados en esa disposición. Por tanto, la decisión mediante la que la autoridad nacional competente se pronuncia sobre la concesión o no de un plazo para la salida voluntaria forma parte integrante de esa obligación.

74 Además, del apartado 56 de la presente sentencia se desprende que debe garantizarse el derecho efectivo a recurrir tanto en lo que respecta a la decisión de conceder o no un plazo para la salida voluntaria como en lo que respecta a la duración de ese plazo.

75 De ello resulta que, si se constata una ilegalidad en cuanto a la decisión de conceder o no un plazo para la salida voluntaria o en cuanto a la duración de ese plazo, la decisión de retorno de que se trate deberá ser anulada íntegramente.

76 Tal interpretación se ve confirmada por el objetivo perseguido por la Directiva 2008/115, tal como se ha recordado en el apartado 47 de la presente sentencia, consistente en 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.

77 También es conforme al considerando 6 de la Directiva 2008/115, según el cual 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 esa 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. En particular, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, el respeto del principio de proporcionalidad debe garantizarse durante todas las fases del procedimiento de retorno regulado por dicha Directiva, incluida la fase relativa a la decisión de retorno, en cuyo marco el Estado miembro de que se trate debe pronunciarse sobre la concesión de un plazo de salida voluntaria en virtud del artículo 7 de esta misma Directiva (sentencia de 11 de junio de 2015, Zh. y O., C-554/13, EU:C:2015:377, apartado 49).

78 Por tanto, el concepto de «obligación de retorno», como elemento constitutivo de una decisión de retorno, debe entenderse de manera que refleje un equilibrio entre la eficacia de la política de expulsión y el respeto de los derechos fundamentales de los interesados, como puso de manifiesto el Abogado General en el punto 81 de sus conclusiones. Cualquier interpretación según la cual la disposición relativa al plazo de salida voluntaria contenida en una decisión de retorno no forma parte integrante de la obligación de retorno impuesta o declarada por dicha decisión supondría poner en peligro ese equilibrio, por lo que sería contraria al objetivo de la Directiva 2008/115.

79 Por otro lado, procede señalar que la interpretación adoptada en el apartado 75 de la presente sentencia no queda desvirtuada por el hecho de que el artículo 7, apartado 1, de la citada Directiva brinde a los Estados miembros la posibilidad de disponer en su legislación nacional que el plazo de salida voluntaria se conceda únicamente a petición del nacional de un tercer país interesado.

80 En ese supuesto, la citada disposición informaría de que se ha optado por no conceder un plazo de salida voluntaria al haberse incumplido el requisito procedimental al que está supeditada la apreciación relativa a ese plazo. Pues bien, la aplicación de dicha disposición por las autoridades competentes también está sujeta a control judicial, de conformidad con el artículo 13 de la Directiva 2008/115, interpretado a la luz de sus considerandos 6 y 10 y del artículo 47 de la Carta. De ello se desprende, como señaló el Abogado General en el punto 83 de sus conclusiones, que cualquier ilegalidad de la que adolezca esa disposición repercutiría en la obligación de retorno impuesta o declarada por la decisión de retorno de que se trata y, en consecuencia, en esta decisión en su totalidad.

81 Por último, procede subrayar que la anulación íntegra de la decisión de retorno no afecta al objetivo de eficacia de la política de expulsión que persigue la Directiva 2008/115, puesto que tal anulación no conlleva necesariamente que el procedimiento iniciado con arreglo a la citada Directiva sea reanudado desde el principio (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de febrero de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apartado 75) ni impide, en su caso, a la autoridad

competente adoptar una nueva decisión de retorno que incluya las medidas necesarias para subsanar la irregularidad constatada (véase, por analogía, la sentencia de 28 de enero de 2016, CM Eurologistik y GLS, C-283/14 y C-284/14, EU:C:2016:57, apartado 50 y jurisprudencia citada).

82 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial en el asunto C-636/23 y a la segunda cuestión prejudicial en el asunto C-637/23 que los artículos 3, punto 4, y 7 de la Directiva 2008/115 deben interpretarse en el sentido de que la disposición relativa al plazo para la salida voluntaria contenida en una decisión de retorno forma parte integrante de la obligación de retorno impuesta o declarada por esa decisión, de suerte que, si se comprueba la existencia de una ilegalidad en cuanto a esa disposición relativa al plazo para la salida voluntaria, dicha decisión deberá ser íntegramente anulada.

Costas

83 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante los órganos jurisdiccionales remitentes, corresponde a estos resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes de los litigios principales, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

1) **Los artículos 7, apartado 4, 8, apartados 1 y 2, y 11, apartado 1, de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular,**

   deben interpretarse en el sentido de que

   se oponen a que se considere que la no concesión de un plazo para la salida voluntaria constituye una simple medida de ejecución que no modifica la situación jurídica del nacional de un tercer país de que se trate.

2) **El artículo 13 de la Directiva 2008/115, a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,**

   debe interpretarse en el sentido de que

   una decisión de no conceder un plazo para la salida voluntaria debe poder ser impugnada en el marco de un recurso contencioso.

3) **Los artículos 3, punto 6, y 11, apartado 1, de la Directiva 2008/115**

   deben interpretarse en el sentido de que

   no se oponen a que la autoridad nacional competente imponga una prohibición de entrada, incluso una vez transcurrido un plazo considerable, sobre la base de una decisión de retorno en la que no se ha concedido ningún plazo para la salida voluntaria.

4) **Los artículos 3, punto 4, y 7 de la Directiva 2008/115**

deben interpretarse en el sentido de que

la disposición relativa al plazo para la salida voluntaria contenida en una decisión de retorno forma parte integrante de la obligación de retorno impuesta o declarada por esa decisión, de suerte que, si se comprueba la existencia de una ilegalidad en cuanto a esa disposición relativa al plazo para la salida voluntaria, dicha decisión deberá ser íntegramente anulada.

Firmas