

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 21 de septiembre de 2023 (*)

«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Control en las fronteras, asilo e inmigración — Reglamento (UE) 2016/399 — Artículo 32 — Restablecimiento temporal por parte de un Estado miembro de los controles en sus fronteras interiores — Artículo 14 — Resolución de denegación de entrada — Asimilación de las fronteras interiores a las fronteras exteriores — Directiva 2008/115/CE — Ámbito de aplicación — Artículo 2, apartado 2, letra a)»

En el asunto C-143/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia), mediante resolución de 24 de febrero de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 1 de marzo de 2022, en el procedimiento entre

Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE),

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE),

Association de recherche, de communication et d'action pour l'accès aux traitements (ARCAT),

Comité inter-mouvements auprès des évacués (Cimade),

Fédération des associations de solidarité avec tou.te.s les immigré.e.s (FASTI),

Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI),

Ligue des droits de l'homme (LDH),

Le paria,

Syndicat des avocats de France (SAF),

SOS — Hépatites Fédération

y

Ministre de l'Intérieur

con intervención de:

Défenseur des droits,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. C. Lycourgos (Ponente), Presidente de Sala, y la Sra. L. S. Rossi, los Sres. J.-C. Bonichot y S. Rodin y la Sra. O. Spineanu-Matei, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretaria: Sra. M. Krausenböck, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 19 de enero de 2023;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), la Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), la Association de recherche, de communication et d'action pour l'accès aux traitements (ARCAT), el Comité inter-mouvements auprès des évacués (Cimade), la Fédération des associations de solidarité avec tou.te.s les immigré.e.s (FASTI), el Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), la Ligue des droits de l'homme (LDH), Le paria, el Syndicat des avocats de France (SAF) y SOS — Hépatites Fédération, por el Sr. P. Spinosi, avocat;
- en nombre del Défenseur des droits, por la Sra. C. Hédon, Défenseure des droits, y las Sras. M. Cauvin y A. Guitton, conseillères, asistidas por la Sra. I. Zribi, avocate;
- en nombre del Gobierno francés, por la Sra. A.-L. Desjonquères y el Sr. J. Illouz, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna y las Sras. E. Borawska-Kędzierska y A. Siwek-Ślusarek, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. A. Azéma, A. Katsimerou, y los Sres. T. Lilamand y J. Tomkin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de marzo de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 14 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1; en lo sucesivo, «código de fronteras Schengen»), y 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).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por un lado, la Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), la Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), la Association de recherche, de communication et d'action pour l'accès aux traitements (ARCAT), el Comité inter-mouvements auprès des évacués (Cimade), la Fédération des associations de solidarité avec tou.te.s les immigré.e.s (FASTI), el Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), la Ligue des droits de l'homme (LDH), Le paria, el Syndicat des avocats de France (SAF) y SOS — Hépatites Fédération, y, por otro lado, el ministre de l'Intérieur (Ministro del Interior, Francia) en relación con la legalidad de la ordonnance n.º 2020-1733, du 16 décembre 2020, portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (JORF du 30 décembre 2020, texte n.º 41) [Decreto Legislativo n.º 2020-1733, de 16 de diciembre de 2020, relativo a la Parte Legislativa del Código de Entrada y Residencia de Extranjeros y de Derecho de Asilo (JORF de 30 de diciembre de 2020, texto n.º 41).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Código de fronteras Schengen

- 3 Con arreglo al artículo 2 del código de fronteras Schengen:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

- 1) “fronteras interiores”:

- a) las fronteras terrestres comunes, incluidas las fronteras fluviales y lacustres, de los Estados miembros;
 - b) los aeropuertos de los Estados miembros por lo que respecta a los vuelos interiores;
 - c) los puertos marítimos, fluviales y lacustres de los Estados miembros por lo que respecta a los enlaces interiores regulares de transbordadores;
- 2) “fronteras exteriores”: las fronteras terrestres de los Estados miembros, incluidas las fronteras fluviales, lacustres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos, fluviales y lacustres, siempre que no sean fronteras interiores;

[...]»

4 El título II de ese código, relativo a las «fronteras exteriores», contiene los artículos 5 a 21 de este.

5 El artículo 14 del citado código, titulado «Denegación de entrada», establece lo siguiente:

«1. Se negará la entrada en el territorio de los Estados miembros a los nacionales de terceros países que no cumplan todas las condiciones de entrada, tal como se definen en el artículo 6, apartado 1, siempre que no pertenezca[n] a ninguna de las categorías de personas indicadas en el artículo 6, apartado 5. Esto no será un obstáculo para la aplicación de las disposiciones especiales relativas al derecho de asilo y a la protección internacional o a la expedición de visados de larga duración.

2. Solo podrá denegarse la entrada mediante una resolución motivada en la que se indiquen los motivos exactos de dicha denegación. La resolución será adoptada por la autoridad habilitada en virtud del Derecho interno y surtirá efecto inmediatamente.

La resolución motivada en la que se indiquen los motivos exactos de la denegación se entregará mediante un impreso normalizado, como el que figura en el anexo V, parte B, cumplimentado por la autoridad habilitada por el Derecho interno para denegar la entrada. El impreso normalizado se entregará al nacional del tercer país de que se trate, quien acusará recibo de la resolución de denegación de entrada por medio de dicho impreso.

Los datos de los nacionales de terceros países cuya entrada para una estancia de corta duración haya sido denegada deberán registrarse en el SES de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 *bis*, apartado 2, del presente Reglamento y en el artículo 18 del Reglamento (UE) 2017/2226 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) n.º 767/2008 y (UE) n.º 1077/2011 (DO 2017, L 327, p. 20)].

3. Las personas a las que se deniegue la entrada tendrán derecho a recurrir dicha resolución. Los recursos se registrarán por el Derecho interno. Se entregará asimismo al nacional del tercer país una indicación escrita sobre los puntos de contacto en los que puede obtener información sobre representantes competentes para actuar en su nombre de conformidad con el Derecho interno.

La incoación del recurso no tendrá efecto suspensivo sobre la resolución de denegación de entrada.

Sin perjuicio de una indemnización otorgada de conformidad con el Derecho interno, el nacional de un tercer país de que se trate tendrá derecho a que se corrijan los datos introducidos en el SES o a que se corrija el sello de entrada cancelado, o ambas cosas, y otras cancelaciones o adiciones que haya practicado el Estado miembro en que se le denegó la entrada, si el recurso concluyera que la denegación de entrada fue infundada.

4. La guardia de fronteras velará por que el nacional de un tercer país al que se ha denegado la entrada no entre en el territorio del Estado miembro en cuestión.

5. Los Estados miembros realizarán estadísticas sobre el número de personas a las que se denegó la entrada, los motivos de la denegación, la nacionalidad de las personas cuya entrada fue

denegada y el tipo de frontera (terrestre, aérea, marítima) en las que se les denegó y las presentarán cada año a la Comisión (Eurostat) de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo [de 11 de julio de 2007, sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 311/76 del Consejo relativo a la elaboración de estadísticas de trabajadores extranjeros (DO 2007, L 199, p. 23)].

6. En el anexo V, parte A, figuran las normas que regulan la denegación de entrada.»

6 El título III del código de fronteras Schengen, relativo a las «fronteras interiores», contiene los artículos 22 a 35 de este.

7 El artículo 25 del mencionado código, titulado «Marco general para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores», dispone en su apartado 1:

«Cuando en el espacio sin controles en las fronteras interiores se presente una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro, este podrá restablecer los controles fronterizos en partes específicas o en la totalidad de sus fronteras interiores, con carácter excepcional y durante un período de tiempo limitado no superior a 30 días, o mientras se prevea que persiste la amenaza grave cuando su duración sobrepase el plazo de 30 días. La amplitud y la duración del restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores no excederán de lo que sea estrictamente necesario para responder a la amenaza grave.»

8 El artículo 32 de ese mismo código, titulado «Disposiciones aplicables en caso de restablecimiento de los controles en las fronteras interiores», enuncia:

«Cuando se restablezcan los controles en las fronteras interiores se aplicarán, *mutatis mutandis*, las disposiciones pertinentes del título II.»

9 El anexo V, parte A, del código de fronteras Schengen establece lo siguiente:

«1. En caso de denegación de entrada, el agente competente de la guardia de fronteras:

- a) rellenará el formulario estándar de denegación de entrada que figura en la parte B, que firmará el nacional de un tercer país interesado. Este recibirá una copia del formulario firmado. Si el nacional de un tercer país se negase a firmar, el agente de la guardia de fronteras consignará este extremo en la parte del formulario correspondiente a «Observaciones»;
- b) registrará en el SES, por lo que respecta a los nacionales de terceros países cuya entrada para una estancia de corta duración haya sido denegada, los datos sobre la denegación de entrada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 *bis*, apartado 2, del presente Reglamento y en el artículo 18 del Reglamento (UE) 2017/2226;
- c) anulará o retirará los visados, según proceda, según las condiciones establecidas en el artículo 34 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) (DO 2009, L 234, p. 1)];
- d) por lo que respecta a los nacionales de terceros países cuyas denegaciones de entrada no se registren en el SES, estampará en el pasaporte un sello de entrada tachado con una cruz en tinta indeleble negra e indicará a su derecha, también con tinta indeleble, las letras correspondientes al motivo o motivos de la denegación de entrada, cuya lista figura en el formulario estándar de denegación de entrada que aparece en la parte B del presente anexo. Además, para estas categorías de personas, la guardia de fronteras consignará toda denegación de entrada en un registro o en una lista con indicación de la identidad y nacionalidad del nacional de un tercer país en cuestión, las referencias del documento que autoriza al nacional de un tercer país el cruce de la frontera, el motivo y la fecha de denegación de entrada.

Las modalidades prácticas del sellado se establecen en el anexo IV.

2. Si el nacional de un tercer país al que se haya denegado la entrada hubiera sido transportado a la frontera exterior por una empresa de transporte, el agente de la guardia de fronteras:

- a) ordenará a la empresa que vuelva a hacerse cargo inmediatamente de dicho nacional de un tercer país y su transporte hacia el tercer país a partir del cual hubiera sido transportado o que hubiera expedido el documento que autoriza el cruce de la frontera o a cualquier otro tercer país en el que esté garantizada su admisión o a hallar el medio para efectuar el viaje de regreso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 del Convenio de Schengen y en la Directiva 2001/51/CE del Consejo [de 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 (DO 2001, L 187, p. 45)].
- b) hasta el momento en que la empresa se haga cargo de los nacionales de terceros países, adoptará, teniendo en cuenta las circunstancias locales y de conformidad con el Derecho interno, las medidas adecuadas para evitar la entrada ilícita de los nacionales de terceros países a los que se les haya denegado la entrada.

[...]»

10 A tenor del artículo 44 de este código, titulado «Derogación»:

«Queda derogado el Reglamento (CE) n.º 562/2006 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO 2006, L 105, p. 1)].

Las referencias al Reglamento derogado se entenderán hechas al presente Reglamento y se leerán con arreglo a la tabla de correspondencias que figura en el anexo X.»

11 De conformidad con esa tabla de correspondencias, el artículo 14 del código de fronteras Schengen corresponde al artículo 13 del Reglamento n.º 562/2006.

Directiva 2008/115

12 El artículo 2, apartados 1 y 2, de la Directiva 2008/115 dispone:

«1. La presente Directiva se aplicará a los nacionales de terceros países en situación irregular en el territorio de un Estado miembro.

2. Los Estados miembros podrán decidir no aplicar la presente Directiva a los nacionales de terceros países:

- a) a los que se deniegue la entrada con arreglo al artículo 13 del [Reglamento n.º 562/2006], o que sean detenidos o interceptados por las autoridades competentes con ocasión del cruce irregular de las fronteras exteriores terrestres, marítimas o aéreas de un Estado miembro y no hayan obtenido ulteriormente una autorización o derecho de estancia en dicho Estado miembro;
- b) que estén sujetos a medidas de retorno que sean constitutivas de sanciones penales o consecuencia de sanciones penales, con arreglo a la legislación nacional, o que estén sujetos a procedimientos de extradición.»

13 A tenor del artículo 3 de dicha Directiva:

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

[...]

2) “situación irregular” la presencia en el territorio de un Estado miembro de un nacional de un tercer país que no cumple o ha dejado de cumplir las condiciones de entrada establecidas en el artículo 5 del [Reglamento n.º 562/2006] u otras condiciones de entrada, estancia o residencia en ese Estado miembro;

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;

[...]

14 El artículo 4, apartado 4, de la citada Directiva prevé:

«Por lo que respecta a los nacionales de terceros países excluidos del ámbito de aplicación de la presente Directiva con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra a), los Estados miembros:

- a) se asegurarán de que el trato y el nivel de protección no sean menos favorables que los establecidos en el artículo 8, apartados 4 y 5 (limitaciones al recurso a medidas coercitivas), el artículo 9, apartado 2, letra a) (aplazamiento de la expulsión), el artículo 14, apartado 1, letras b) y d) (asistencia sanitaria urgente y toma en consideración de las necesidades de las personas vulnerables) y los artículos 16 y 17 (condiciones del internamiento), y
- b) respetarán el principio de no devolución.»

15 El artículo 5 de la Directiva 2008/115 dispone lo siguiente:

«Al aplicar la presente Directiva, los Estados miembros tendrán debidamente en cuenta:

- a) el interés superior del niño,
- b) la vida familiar,
- c) el estado de salud del nacional de un tercer país de que se trate,

y respetarán el principio de no devolución.»

16 El artículo 6 de esta Directiva establece:

«1. 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.

2. A los nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular en el territorio de un Estado miembro y sean titulares de un permiso de residencia válido u otra autorización que otorgue un derecho de estancia expedido por otro Estado miembro se les exigirá que se dirijan de inmediato al territorio de dicho Estado miembro. En caso de que el nacional de un tercer país de que se trate no cumpla esta exigencia, o si fuera necesaria su salida inmediata por motivos de orden público o de seguridad nacional, se aplicará el apartado 1.

3. Los Estados miembros podrán abstenerse de dictar una decisión de retorno contra un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio si otro Estado miembro se hace cargo del mencionado nacional en virtud de acuerdos o convenios bilaterales vigentes en la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva. En ese caso, el Estado miembro que se haya hecho cargo del nacional de un tercer país de que se trate aplicará el apartado 1.

[...]

17 Con arreglo al artículo 7, apartado 1, párrafo primero, de dicha Directiva:

«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.»

18 El artículo 15, apartado 1, de la citada Directiva prevé:

«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 solo se mantendrá mientras estén en curso y se ejecuten con la debida diligencia los trámites de expulsión.»

Derecho francés

19 El artículo L. 213-3-1 del code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Código de Entrada y Residencia de Extranjeros y de Derecho de Asilo), en su versión resultante de la loi n.º 2018-778, du 10 septembre 2018, pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie (JORF du 11 septembre 2018, texte n.º 1) (Ley n.º 2018-778, de 10 de septiembre de 2018, para una inmigración controlada, un derecho de asilo efectivo y una integración satisfactoria) (JORF de 11 de septiembre de 2018, texto n.º 1) (en lo sucesivo, «Ceseda antiguo»), enunciaba:

«En caso de restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores previsto en el capítulo II del título III del [código de fronteras Schengen], las decisiones mencionadas en el artículo L. 213-2 podrán adoptarse respecto del extranjero que proceda directamente del territorio de un Estado parte en el Convenio firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, cuando haya entrado en el territorio metropolitano cruzando una frontera interior terrestre sin autorización y sea objeto de un control en una zona comprendida entre esa frontera y una línea cuyo trazado discorra a diez kilómetros de esa frontera. El Conseil d'État [Consejo de Estado] regulará mediante decreto el modo en que se llevarán a cabo dichos controles.»

20 El Decreto Legislativo n.º 2020-1733 llevó a cabo la refundición de la parte legislativa del Código de Entrada y Residencia de Extranjeros y de Derecho de Asilo. El artículo L. 332-2 de ese Código tras la citada modificación (en lo sucesivo, «Ceseda modificado») dispone:

«La resolución de denegación de entrada, que deberá constar por escrito y estar motivada, será adoptada por un agente perteneciente a una categoría que se determinará reglamentariamente.

En la notificación de la resolución de denegación de entrada se especificará el derecho del extranjero de avisar o hacer que se avise a la persona que él manifieste que pretendía visitar, a su consulado o al abogado de su elección. Hará constar el derecho del extranjero de negarse a ser repatriado antes de que transcurra un plazo de un día completo en las condiciones previstas en el artículo L. 333-2.

La resolución y la correspondiente notificación de los derechos se le comunicarán en una lengua que entienda.

Se prestará una atención especial a las personas vulnerables, en particular a los menores, acompañados o no de un adulto.»

21 El artículo L. 332-3 del Ceseda modificado establece:

«El procedimiento previsto en el artículo L. 332-2 será aplicable a la resolución de denegación de entrada adoptada contra un extranjero en virtud del artículo 6 del [código de fronteras Schengen]. También será aplicable con ocasión de las comprobaciones efectuadas en una frontera interior en caso de restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores en las condiciones previstas en el capítulo II del título III del [código de fronteras Schengen].»

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 22 Las asociaciones mencionadas en el apartado 2 de la presente sentencia impugnan ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, Francia), en el marco de un recurso de anulación del Decreto Legislativo n.º 2020-1733, la validez de este basándose, en particular, en que el artículo L. 332-3 del Ceseda modificado resultante de aquel infringe la Directiva 2008/115 en la medida en que permite adoptar resoluciones de denegación de entrada en las fronteras interiores en las que se han restablecido los controles.
- 23 Dicho órgano jurisdiccional explica, en efecto, que, en su sentencia de 19 de marzo de 2019, Arib y otros (C-444/17,EU:C:2019:220), el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2008/115, en relación con el artículo 32 del código de fronteras Schengen, no se aplica a la situación de un nacional de un tercer país detenido en las inmediaciones de una frontera interior y en situación irregular en el territorio de un Estado miembro, aun cuando ese Estado miembro haya restablecido, en virtud del artículo 25 de dicho código, los controles en tal frontera debido a una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior del citado Estado miembro.
- 24 El Conseil d'État (Consejo de Estado) señala que, en su resolución n.º 428175, de 27 de noviembre de 2020, declaró contrarias a la Directiva 2008/115, tal como la ha interpretado el Tribunal de Justicia, las disposiciones del artículo L. 213-3-1 del antiguo Ceseda, que preveían que, en caso de restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores, podía denegarse, con arreglo a las condiciones previstas en el artículo L. 213-2 del antiguo Ceseda, la entrada a un extranjero que proceda directamente del territorio de un Estado parte en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990 y que entró en vigor el 26 de marzo de 1995 (DO 2000, L 239, p. 19; en lo sucesivo, «Convenio de Schengen»), cuando hubiera entrado en el territorio metropolitano cruzando una frontera interior terrestre sin autorización y hubiera sido objeto de un control en una zona comprendida entre esa frontera y una línea cuyo trazado discorra a diez kilómetros de esa frontera.
- 25 Según el Conseil d'État (Consejo de Estado), aunque el artículo L. 332-3 del Ceseda modificado no reproduce las disposiciones del artículo L. 213-3-1 del antiguo Ceseda, el artículo L. 332-3, párrafo segundo, del Ceseda modificado vuelve a establecer que podrá adoptarse una resolución de denegación de entrada con ocasión de las comprobaciones efectuadas en las fronteras interiores en caso de restablecimiento temporal de los controles en dichas fronteras en las condiciones previstas en el capítulo II del título III del código de fronteras Schengen.
- 26 Ese órgano jurisdiccional considera, por tanto, que es preciso determinar si, en tal caso, puede denegarse la entrada, sobre la base del artículo 14 del código de fronteras Schengen y sin que sea aplicable la Directiva 2008/115, al nacional de un tercer país que proceda directamente del territorio de un Estado parte en el Convenio de Schengen que se presenta en un paso fronterizo habilitado sin poseer documentos que justifiquen una autorización de entrada o el derecho a residir en Francia.
- 27 En estas circunstancias, el Conseil d'État (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«En caso de restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores en las condiciones previstas en el capítulo II del título III del [código de fronteras Schengen], ¿puede dictarse una resolución de denegación de entrada frente al extranjero que proceda directamente del territorio de un Estado parte en el Convenio [de Schengen], en el curso de las comprobaciones efectuadas en dicha frontera, sobre la base del artículo 14 de dicho [código], sin que sea aplicable la Directiva [2008/115]?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 28 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el código de fronteras Schengen y la Directiva 2008/115 deben interpretarse en el sentido de que, cuando un Estado miembro ha restablecido los controles en sus fronteras interiores, puede adoptar, respecto de un nacional de un tercer país que se presente en un paso fronterizo habilitado en el que se efectúen tales controles, una resolución de denegación de entrada, en el sentido del artículo 14 de dicho código, sin estar sujeto al cumplimiento de la citada Directiva.

- 29 El artículo 25 del código de fronteras Schengen permite, con carácter excepcional y bajo determinadas condiciones, que un Estado miembro restablezca durante un período de tiempo limitado los controles fronterizos en partes específicas o en la totalidad de sus fronteras interiores cuando se presente una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de dicho Estado miembro. Según el artículo 32 de este código, cuando se restablezcan los controles en las fronteras interiores, se aplicarán, *mutatis mutandis*, las disposiciones pertinentes del título II de dicho código, relativo a las fronteras exteriores.
- 30 Este es el caso del artículo 14 del código de fronteras Schengen, con arreglo al cual se negará la entrada en el territorio de los Estados miembros a los nacionales de terceros países que no cumplan todas las condiciones de entrada, tal como se definen en el artículo 6, apartado 1, de ese código, siempre que no pertenezcan a ninguna de las categorías de personas indicadas en el artículo 6, apartado 5, del mismo código.
- 31 No obstante, es importante recordar que un nacional de un tercer país que, tras entrar ilegalmente en el territorio de un Estado miembro, se halla en dicho territorio sin cumplir las condiciones de entrada, de estancia o de residencia, se encuentra, por esa razón, en situación irregular, en el sentido de la Directiva 2008/115. Por consiguiente, dicho individuo está comprendido, con arreglo al artículo 2, apartado 1, de esa Directiva y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo, en el ámbito de aplicación de esta, sin que sea necesario, para incurrir en tal situación, una estancia mínima en aquel territorio o la intención de permanecer en él. Por lo tanto, en principio, deben aplicársele las normas y los procedimientos comunes previstos por la citada Directiva a los efectos de su expulsión, salvo que hubiera regularizado su situación (véase, en ese sentido, la sentencia de 19 de marzo de 2019, Arib y otros, C-444/17, EU:C:2019:220, apartados 37 y 39 y jurisprudencia citada).
- 32 Esto es así incluso cuando ese nacional de un tercer país ha sido interceptado en un paso fronterizo, siempre que dicho paso fronterizo se encuentre en el territorio de ese Estado miembro. A este respecto, procede, en efecto, señalar que una persona puede haber entrado en el territorio de un Estado miembro incluso antes de cruzar un paso fronterizo [véase, por analogía, la sentencia de 5 de febrero de 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Enrolamiento de marinos en el puerto de Róterdam), C-341/18, EU:C:2020:76, apartado 45].
- 33 Asimismo, procede señalar, a título de ejemplo, que cuando se efectúan controles a bordo de un tren entre el momento en que dicho tren sale de la última estación situada en el territorio de un Estado miembro que comparte frontera interior con un Estado miembro que ha restablecido los controles en sus fronteras interiores y el momento en que dicho tren entra en la primera estación situada en el territorio de este último Estado miembro, el control efectuado a bordo de ese mismo tren debe considerarse, salvo acuerdo en contrario entre esos dos Estados miembros, como un control efectuado en un paso fronterizo situado en el territorio del Estado miembro que ha restablecido tales controles. En efecto, un nacional de un tercer país que haya sido controlado a bordo de ese tren se encontrará necesariamente, tras ese control, en el territorio de este último Estado miembro, en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2008/115.
- 34 Así las cosas, también debe señalarse que el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2008/115 permite a los Estados miembros excluir, excepcionalmente y en determinadas condiciones, del ámbito de aplicación de dicha Directiva a los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio.
- 35 En consecuencia, por un lado, ese artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2008/115 permite, en su letra a), a los Estados miembros no aplicarla, sin perjuicio de lo dispuesto en su artículo 4, apartado 4, en dos supuestos concretos, a saber, el de nacionales de terceros países a los que se deniegue la entrada en una frontera exterior de un Estado miembro, de conformidad con el artículo 14 del código de fronteras Schengen, o el de nacionales de terceros países que sean detenidos o interceptados con ocasión del cruce irregular de tal frontera exterior y no hayan obtenido ulteriormente una autorización o derecho de estancia en dicho Estado miembro.
- 36 Ahora bien, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que esos dos supuestos aluden exclusivamente al cruce de una frontera exterior de un Estado miembro, según la definición que de la misma ofrece el artículo 2 del código de fronteras Schengen, y no, por tanto, al cruce que tiene lugar en una frontera común a Estados miembros integrados en el espacio Schengen, aun cuando se hayan restablecido los controles en dicha frontera, en virtud del artículo 25 de dicho código, debido a una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de dicho Estado miembro (véase, en ese sentido, la sentencia de 19 de marzo de 2019, Arib y otros, C-444/17, EU:C:2019:220, apartados 45 y 67).

- 37 De ello se desprende, como ha señalado el Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones, que el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2008/115 no autoriza a un Estado miembro que ha restablecido los controles en sus fronteras interiores a establecer excepciones a las normas y los procedimientos comunes previstos por dicha Directiva para expulsar a un nacional de un tercer país que ha sido interceptado, sin permiso de residencia válido, en uno de los pasos fronterizos situados en el territorio de ese Estado miembro en el que se efectúan tales controles.
- 38 Por otro lado, si bien el artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2008/115 autoriza a los Estados miembros a no aplicar dicha Directiva a los nacionales de terceros países que estén sujetos a medidas de retorno que sean constitutivas de sanciones penales o consecuencia de sanciones penales, con arreglo a la legislación nacional, o que estén sujetos a procedimientos de extradición, debe señalarse que tal supuesto no es el contemplado por la disposición controvertida en el litigio principal.
- 39 De todo lo anterior resulta, por una parte, que un Estado miembro que ha restablecido los controles en sus fronteras interiores puede aplicar, *mutatis mutandis*, el artículo 14 del código de fronteras Schengen y el anexo V, parte A, punto 1, de dicho código a un nacional de un tercer país que sea interceptado, sin permiso de residencia legal, en un paso fronterizo habilitado en el que se efectúen tales controles.
- 40 Por otra parte, cuando dicho paso fronterizo está situado en el territorio del Estado miembro de que se trate, este debe, no obstante, velar por que las consecuencias de tal aplicación, *mutatis mutandis*, de las disposiciones mencionadas en el apartado anterior no se traduzcan en una inobservancia de las normas y los procedimientos comunes establecidos por la Directiva 2008/115. El hecho de que esta obligación del Estado miembro de que se trate pueda hacer en gran medida ineficaz la adopción de una resolución de denegación de entrada a un nacional de un tercer país que llegue a una de sus fronteras interiores no puede modificar esta apreciación.
- 41 En lo tocante a las disposiciones pertinentes de esa Directiva, procede recordar, en particular, que del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115 resulta que todo nacional de un tercer país en situación irregular en el territorio de un Estado miembro debe ser objeto de una decisión de retorno, sin perjuicio de las excepciones previstas en los apartados 2 a 5 de dicho artículo y respetando estrictamente los requisitos establecidos en el artículo 5 de la citada Directiva, decisión de retorno que debe identificar, entre los países terceros a que se refiere el artículo 3, punto 3, de dicha Directiva, aquel al que debe expulsársele [sentencia de 22 de noviembre de 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Expulsión — Cannabis medicinal), C-69/21, EU:C:2022:913, apartado 53].
- 42 Además, el nacional de un tercer país contra el que se haya dictado la decisión de retorno aún debe gozar, en principio, en virtud del artículo 7 de la Directiva 2008/115, de un plazo determinado para abandonar voluntariamente el territorio del Estado miembro de que se trate. La expulsión forzosa solo se aplica como último recurso, de conformidad con el artículo 8 de esa Directiva, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta, que obliga a los Estados miembros a aplazar la expulsión en los supuestos que establece [sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional), C-808/18, EU:C:2020:1029, apartado 252].
- 43 Por otra parte, del artículo 15 de la Directiva 2008/115 se desprende que el internamiento de un nacional de un tercer país en situación irregular solo puede imponerse en determinados casos específicos. Ahora bien, como ha señalado, en esencia, el Abogado General en el punto 46 de sus conclusiones, dicho artículo no se opone a que, cuando ese individuo constituya una amenaza real, actual y suficientemente grave para el orden público o la seguridad interior, se adopte contra él una medida de internamiento, a la espera de su expulsión, siempre que dicho internamiento cumpla los requisitos establecidos en los artículos 15 a 18 de dicha Directiva (véase, en ese sentido, la sentencia de 2 de julio de 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, apartados 41 a 48).
- 44 Además, la Directiva 2008/115 no niega a los Estados miembros la potestad de castigar con la pena de prisión la comisión de delitos que no estén definidos como la mera entrada ilegal, incluyendo los cometidos en situaciones en las que el procedimiento de retorno establecido por dicha Directiva aún no ha terminado. Por lo tanto, la citada Directiva tampoco se opone a la detención de un nacional de un tercer país en situación irregular cuando tal medida se adopta porque dicho individuo es sospechoso de haber cometido otro delito distinto de su entrada ilegal en el territorio nacional, y en particular un delito que pueda constituir una amenaza para el

orden público o la seguridad interior del Estado miembro de que se trate (sentencia de 19 de marzo de 2019, Arib y otros, C-444/17, EU:C:2019:220, apartado 66).

- 45 De ello se desprende que, a diferencia de lo que sostiene el Gobierno francés, la aplicación, en un caso como el contemplado en la petición de decisión prejudicial, de las normas y los procedimientos comunes establecidos por la Directiva 2008/115 no hace imposible el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior en el sentido del artículo 72 TFUE.
- 46 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial que el código de fronteras Schengen y la Directiva 2008/115 deben interpretarse en el sentido de que, cuando un Estado miembro ha restablecido los controles en sus fronteras interiores, puede adoptar, respecto de un nacional de un tercer país que se presente en un paso fronterizo habilitado en el que se efectúen tales controles, una resolución de denegación de entrada, en virtud de una aplicación *mutatis mutandis* del artículo 14 de ese código, siempre que se apliquen a ese individuo las normas y los procedimientos comunes previstos por esa Directiva a efectos de su expulsión.

Costas

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

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

El Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), y 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,

cuando un Estado miembro ha restablecido los controles en sus fronteras interiores, puede adoptar, respecto de un nacional de un tercer país que se presente en un paso fronterizo habilitado en el que se efectúen tales controles, una resolución de denegación de entrada, en virtud de una aplicación *mutatis mutandis* del artículo 14 de ese código, siempre que se apliquen a ese individuo las normas y los procedimientos comunes previstos por esa Directiva a efectos de su expulsión.

Firmas