SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 3 de marzo de 2022 (*)

«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — 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 6, apartado 1, y 8, apartado 1 — Normativa nacional que contempla, para el caso de situación irregular, la imposición de una multa que lleva aparejada la obligación de abandonar el territorio — Posibilidad de regularizar la situación en un plazo fijado — Artículo 7, apartados 1 y 2 — Plazo para la salida voluntaria»

En el asunto C-409/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Pontevedra mediante auto de 20 de agosto de 2020, recibido en el Tribunal de Justicia el 2 de septiembre de 2020, en el procedimiento entre

UN

y

Subdelegación del Gobierno en Pontevedra,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. K. Jurimäe, Presidenta de Sala, y los Sres. N. Jääskinen, M. Safjan (Ponente), N. Piçarra y M. Gavalec, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Emiliou;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de UN, por la Sra. E. M. Tomé Torres y los Sres. A. de Ceballos Cabrillo y J. L. Rodríguez Candela, abogados;

– en nombre del Gobierno español, por los Sres. J. Rodríguez de la Rúa Puig y L. Aguilera Ruiz, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. C. Cattabriga e I. Galindo Martín, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 4, apartado 3, 6, apartados 1 y 5, y 7, 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 (DO 2008, L 348, p. 98).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre UN y la Subdelegación del Gobierno en Pontevedra en relación con la permanencia irregular de UN en el territorio español.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 Los considerandos 2, 4, 6 y 10 de la Directiva 2008/115 señalan:

«(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.

[…]

(4) Es necesario fijar normas claras, transparentes y justas para establecer una política efectiva de retorno como un elemento necesario de una política migratoria bien gestionada.

[…]

(6) […] De conformidad con los principios generales del Derecho [de la Unión], 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. […]»

4 El artículo 1 de esta Directiva, titulado «Objeto», preceptúa:

«La presente Directiva establece normas y procedimientos comunes que deberán aplicarse en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, de conformidad con los derechos fundamentales como principios generales del Derecho [de la Unión], así como del Derecho internacional, incluidas las obligaciones en materia de protección de los refugiados y de derechos humanos.»

5 El artículo 3 de dicha Directiva, que se titula «Definiciones», dispone:

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

[…]

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;

5) “expulsión” la ejecución de la obligación de retornar, es decir, el transporte físico fuera del Estado miembro;

[…]

8) “salida voluntaria” el cumplimiento de la obligación de retorno en el plazo fijado a tal efecto en la decisión de retorno;

[…]».

6 El artículo 4 de esta misma Directiva, titulado «Disposiciones más favorables», establece en su apartado 3:

«La presente Directiva se entenderá sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a adoptar o mantener disposiciones que sean más favorables para las personas a quienes se aplica, a condición de que tales disposiciones sean compatibles con la presente Directiva.»

7 A tenor del artículo 6 de la Directiva 2008/115, que se titula «Decisión de retorno»:

«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.

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

5. Si el nacional de un tercer país que se halla en situación irregular en el territorio de un Estado miembro tiene pendiente un procedimiento pendiente de renovación del permiso de residencia u otra autorización que otorgue el derecho de estancia, el Estado miembro considerará la posibilidad de abstenerse de dictar una decisión de retorno hasta que finalice el procedimiento pendiente […]

[…]».

8 El artículo 7 de esta Directiva, titulado «Salida voluntaria», dispone en sus apartados 1, 2 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. […]

[…]

2. Los Estados miembros prorrogarán cuando sea necesario el plazo de salida voluntaria durante un tiempo prudencial, atendiendo a las circunstancias concretas del caso de que se trate, como son la duración de la estancia, la existencia de niños escolarizados y la existencia de otros vínculos familiares y sociales.

[…]

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 periodo inferior a siete días.»

9 El artículo 8 de dicha Directiva, titulado «Expulsión», prevé en su apartado 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.»

Derecho español

LOEX

10 El artículo 28.3.c) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE n.º 10, de12 de enero de 2000, p. 1139), en su versión reformada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre (BOE n.º 299, de 12 de diciembre de 2009, p. 104986) (en lo sucesivo, «LOEX»), preceptúa que el extranjero estará obligado a salir del territorio español en caso de denegación administrativa de la solicitud que haya formulado para continuar permaneciendo en dicho territorio o de falta de autorización para encontrarse en España.

11 El artículo 53.1.a) de la LOEX tipifica como infracción grave el hecho de «encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente».

12 Con arreglo al artículo 55.1.b) de la LOEX, las infracciones graves se sancionan con multa de 501 hasta 10 000 euros.

13 A tenor del artículo 57 de la LOEX:

«1. Cuando los infractores sean extranjeros y realicen conductas de las tipificadas como muy graves, o conductas graves de las previstas en los apartados a), b), c), d) y f) del artículo 53.1 de esta Ley Orgánica, podrá aplicarse, en atención al principio de proporcionalidad, en lugar de la sanción de multa, la expulsión del territorio español, previa la tramitación del correspondiente expediente administrativo y mediante la resolución motivada que valore los hechos que configuran la infracción.

[…]

3. En ningún caso podrán imponerse conjuntamente las sanciones de expulsión y multa.

[…]»

14 El artículo 63 de la LOEX, referido al «procedimiento preferente», establece lo siguiente en su apartado 7:

«La ejecución de la orden de expulsión en los supuestos previstos en este artículo se efectuará de forma inmediata.»

15 El artículo 63 *bis*.2 de la LOEX dispone:

«La resolución en que se adopte la expulsión tramitada mediante el procedimiento ordinario incluirá un plazo de cumplimiento voluntario para que el interesado abandone el territorio nacional. La duración de dicho plazo oscilará entre siete y treinta días y comenzará a contar desde el momento de la notificación de la citada resolución.

El plazo de cumplimiento voluntario de la orden de expulsión podrá prorrogarse durante un tiempo prudencial en atención a las circunstancias que concurran en cada caso concreto, como pueden ser, la

duración de la estancia, estar a cargo de niños escolarizados o la existencia de otros vínculos familiares y sociales.»

Real Decreto 240/2007

16 El Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (BOE n.º 51, de 28 de febrero de 2007, p. 8558), transpone al Derecho español la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35).

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

17 El 9 de mayo de 2017, UN, nacional colombiana, entró de manera legal como turista en el territorio español por el aeropuerto de Madrid-Barajas con carta de invitación de su hijo, nacional español mayor de edad residente en Pontevedra.

18 Como la estancia legal de UN no podía exceder de 90 días, esta tenía que abandonar el territorio de la Unión Europea antes de que finalizase ese período. Sin embargo, transcurrido dicho período, se quedó en España y se inscribió en el padrón municipal de Pontevedra indicando como domicilio el de su hijo.

19 El 13 de febrero de 2019, el Ministerio del Interior inició contra UN el procedimiento sancionador regulado en el artículo 63 *bis* de la LOEX por carecer esta de autorización para residir en España.

20 En marzo de 2019, UN presentó en la Oficina de Extranjería de Pontevedra una solicitud de autorización de residencia de familiar de ciudadano de la Unión por reagrupación familiar con su hijo español, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 240/2007.

21 Al mismo tiempo, UN formuló un escrito de alegaciones en el trámite de audiencia que se le concedió en el procedimiento sancionador incoado por el Ministerio del Interior. En dicho escrito, comunicó que tenía arraigo familiar en España, que carecía ya de familia y medios de vida en Colombia, su país de origen, y que no tenía antecedentes penales o detenciones previas. Invocó también motivos humanitarios y de protección de la familia, así como la vulneración del principio de proporcionalidad.

22 El 30 de abril de 2019, el jefe de la Oficina de Extranjería de Pontevedra dictó una resolución por la que se denegaba a UN la autorización de residencia porque esta no había demostrado que en su país de origen viviera a cargo de su hijo y no disponía de un seguro médico privado en España.

23 UN impugnó esta resolución de 30 de abril de 2019 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Pontevedra. Según la información de que dispone el Tribunal de Justicia, ese procedimiento se halla todavía en trámite.

24 El 8 de mayo de 2019, la subdelegada del Gobierno en Pontevedra dictó, en paralelo a la resolución de 30 de abril de 2019, una resolución en la que se declaró que UN se encontraba en situación irregular, esto es, sin autorización de residencia o visado, y se le impuso la sanción de expulsión del territorio español con prohibición de entrada por tres años. En la fundamentación de esta resolución, la subdelegada señaló que UN había cometido la infracción grave regulada en el artículo 53.1.a) de la LOEX y que no se hallaba en ninguno de los supuestos del derecho de asilo.

25 El 31 de octubre de 2019, UN interpuso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Pontevedra, órgano jurisdiccional remitente en el presente asunto, un recurso con el objeto de que se anulase dicha resolución o, subsidiariamente, se sustituyese la sanción de expulsión por una sanción pecuniaria (multa). Solicitó también la suspensión cautelar de la sanción de expulsión, la cual le fue concedida por auto de 19 de diciembre de 2019.

26 El órgano jurisdiccional remitente señala que, aunque el artículo 57 de la LOEX prohíbe que se impongan al nacional de un tercer país que se halla en situación irregular en el territorio español la sanción de multa y la sanción de expulsión conjuntamente, dicha Ley permite imponérselas sucesivamente.

27 El órgano jurisdiccional remitente indica que, en cualquier caso, la imposición de la multa no exime al nacional de un tercer país de la obligación de abandonar el territorio español establecida en el artículo 28.3.c) de la LOEX si no obtiene el preceptivo visado o autorización de residencia. Si en un plazo razonable no se regulariza, podrá tramitarse frente a él un nuevo procedimiento sancionador que concluirá con la expulsión forzosa. En efecto, según el órgano jurisdiccional remitente, conforme a la jurisprudencia española, la circunstancia de que al nacional de un tercer país que se encuentra irregularmente en España se le haya impuesto una multa se considera una agravante a los efectos de la LOEX.

28 El órgano jurisdiccional remitente recuerda que, como es sabido, el Tribunal de Justicia, en la sentencia de 23 de abril de 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), declaró que la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro que, en caso de situación irregular de nacionales de terceros países en el territorio de dicho Estado, impone, dependiendo de las circunstancias, o bien una sanción de multa, o bien la expulsión, siendo ambas medidas excluyentes entre sí.

29 No obstante, el órgano jurisdiccional remitente señala que la interpretación de la normativa española que el tribunal remitente expuso en el asunto que dio lugar a esa sentencia difiere de la que él realiza en el litigio principal. En efecto, según el órgano jurisdiccional remitente en el presente asunto, la multa que contempla la normativa española controvertida en el litigio principal no es sino una intimación para salir voluntariamente del territorio español en un plazo determinado. Una vez transcurrido este plazo sin que el nacional del tercer país de que se trate haya salido voluntariamente de dicho territorio, procederá ya dictar la orden de expulsión si aquel no regulariza su situación. Así pues, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, la multa contemplada en la normativa española controvertida en el litigio principal no regulariza por sí misma al extranjero ni impide su ulterior expulsión.

30 El órgano jurisdiccional remitente añade que la situación del extranjero de que se trataba en el asunto que dio lugar a la sentencia de 23 de abril de 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), se caracterizaba por la concurrencia de una circunstancia agravante (condena previa a una pena de dos años y seis meses de prisión por tráfico de drogas), mientras que, en el presente asunto, no concurre ninguna agravante, pues UN carece de antecedentes penales, está documentada y entró en España legalmente. El órgano jurisdiccional remitente señala que, además, cabe la posibilidad de que UN regularice su situación en España gracias, en particular, a sus vínculos familiares.

31 En estas circunstancias, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Pontevedra decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse la Directiva 2008/115 […] (artículos 4.3, 6.1, 6.5 y 7.1) en el sentido de que se opone a una normativa nacional […] que sanciona la permanencia irregular de extranjeros sin circunstancias agravantes en un primer momento con una sanción de multa unida a un requerimiento de retorno voluntario al país de origen, seguida, en un segundo momento, de la sanción de expulsión si el extranjero no se regulariza ni retorna voluntariamente a su país?

2) ¿Es compatible con la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los límites del efecto directo de las Directivas la interpretación de su sentencia de 23 de abril de 2015 (asunto C-38/14, Zaizoune) en el sentido de que la Administración y los Tribunales españoles pueden realizar una aplicación directa de la Directiva 2008/115[…] en perjuicio del particular, omitiendo la legislación interna en vigor más beneficiosa en materia sancionadora, con agravamiento de su responsabilidad sancionadora y posible omisión del principio de legalidad penal?; ¿o por el contrario debe continuar aplicándose el Derecho interno más favorable al particular mientras no se modifique o derogue mediante la correspondiente reforma legal?»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

32 Mediante escrito de 15 de octubre de 2020, la Secretaría del Tribunal de Justicia dio traslado al órgano jurisdiccional remitente de la sentencia de 8 de octubre de 2020, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Consecuencias de la sentencia Zaizoune) (C-568/19, EU:C:2020:807), y lo instó a que le indicara si, a la luz de dicha sentencia, deseaba mantener su remisión prejudicial, y más concretamente la segunda cuestión prejudicial.

33 Mediante auto de 2 de noviembre de 2020, recibido en el Tribunal de Justicia el 19 de noviembre de 2020, el órgano jurisdiccional remitente retiró la segunda cuestión prejudicial, pero mantuvo la primera.

Sobre la cuestión prejudicial

34 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que sanciona la permanencia irregular de un nacional de un tercer país en el territorio de ese Estado miembro, cuando no concurren circunstancias agravantes, en un primer momento, con una sanción de multa que lleva aparejada la obligación de abandonar el territorio de dicho Estado miembro en el plazo fijado salvo que, antes de que este expire, se regularice la situación del nacional de un tercer país y, en un segundo momento, si no se ha regularizado su situación, con una decisión en la que se ordena obligatoriamente su expulsión.

35 Con carácter preliminar, ha de señalarse que el órgano jurisdiccional remitente plantea su consulta al Tribunal de Justicia en un asunto en el que resulta aplicable la misma normativa nacional que la controvertida en el asunto en el que recayó la sentencia de 23 de abril de 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260). Según el apartado 29 de esa sentencia, del auto de remisión resultaba que, con arreglo a la referida normativa nacional, la situación irregular de los nacionales de terceros países en territorio español puede ser sancionada exclusivamente mediante una multa, que es incompatible con la expulsión del territorio nacional, medida esta que solo se acuerda si existen circunstancias agravantes adicionales.

36 Pues bien, el órgano jurisdiccional remitente en el presente asunto indica que es cierto que dicha normativa nacional prohíbe imponer a un nacional de un tercer país que se encuentra en situación irregular en el territorio nacional una sanción de multa y una sanción de expulsión conjuntamente, pero que, no obstante, sí contempla la posibilidad de imponerle ambas sanciones sucesivamente. Así pues, según el órgano jurisdiccional remitente, la imposición de la multa tiene como consecuencia obligar al nacional de un tercer país de que se trate respecto del que no concurran circunstancias agravantes a abandonar el territorio español en el plazo fijado salvo que, antes de que transcurra ese plazo, su situación sea regularizada por una autoridad nacional; además, la imposición de esa multa va seguida, en caso de que no se regularice la situación de dicho nacional, de una resolución que ordena la expulsión forzosa de este.

37 A este respecto, procede recordar que es jurisprudencia reiterada que no corresponde al Tribunal de Justicia, en el marco del sistema de cooperación judicial establecido por el artículo 267 TFUE, verificar o cuestionar la exactitud de la interpretación del Derecho nacional por el órgano jurisdiccional nacional, ya que tal interpretación es competencia exclusiva de este último. De este modo, cuando un órgano jurisdiccional nacional le plantea una cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia debe atenerse a la interpretación del Derecho nacional que le ha expuesto dicho órgano jurisdiccional (sentencias de 27 de octubre de 2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, apartado 57, y de 16 de octubre de 2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, apartado 29).

38 Por consiguiente, procede responder a la cuestión prejudicial planteada partiendo de la premisa del órgano jurisdiccional remitente, a saber, que la normativa controvertida en el litigio principal permite, cuando no concurren circunstancias agravantes, sancionar la situación irregular de los nacionales de terceros países en el territorio nacional con una multa que lleva aparejada una obligación de retorno, y, sucesivamente, con una orden de expulsión.

39 A este respecto, ha de recordarse que el objetivo de la Directiva 2008/115, tal como se desprende de sus considerandos 2 y 4, es establecer una política eficaz de expulsión y repatriación. Además, en

virtud de su artículo 1, esta Directiva establece las «normas y procedimientos comunes» aplicables por cualquier Estado miembro al retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (sentencia de 23 de abril de 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, apartado 30).

40 La Directiva 2008/115 solo versa sobre el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentran en situación irregular y, por tanto, no tiene por objeto armonizar totalmente las normas de los Estados miembros en materia de residencia de extranjeros. Por consiguiente, dicha Directiva no se opone a que el Derecho de un Estado miembro califique de delito la situación irregular y establezca sanciones para disuadir de la comisión de dicha infracción y para reprimirla (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de diciembre de 2012, Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, apartado 31 y jurisprudencia citada).

41 No obstante, 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 (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de abril de 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, apartado 34).

42 De esta manera, el artículo 6, apartado 1, de dicha 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 el territorio de aquellos (sentencia de 23 de abril de 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, apartado 31 y jurisprudencia citada).

43 En efecto, una vez comprobada la irregularidad de la situación, las autoridades nacionales competentes deben, en virtud de dicho precepto y sin perjuicio de las excepciones contempladas en los apartados 2 a 5 del mismo artículo, adoptar una decisión de retorno (sentencia de 23 de abril de 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, apartado 32 y jurisprudencia citada).

44 Asimismo, ha de señalarse que, cuando se ha adoptado una decisión de retorno respecto a un nacional de un tercer Estado, pero este no ha respetado la obligación de retorno, ya sea en el plazo concedido para la salida voluntaria, ya sea cuando no se ha fijado plazo alguno al efecto, el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2008/115 impone a los Estados miembros, con objeto de garantizar la eficacia de los procedimientos de retorno, la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para proceder a la expulsión del interesado, esto es, como dispone el artículo 3, punto 5, de la citada Directiva, al transporte físico del interesado fuera del Estado miembro de que se trate (sentencia de 23 de abril de 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, apartado 33 y jurisprudencia citada).

45 Por otra parte, tanto del deber de lealtad de los Estados miembros como de las exigencias de eficacia recordadas en particular en el considerando 4 de la Directiva 2008/115 se deriva que la obligación impuesta a los Estados miembros por el artículo 8 de la citada Directiva de proceder a la expulsión, en los supuestos mencionados en el apartado 1 de ese artículo, debe cumplirse lo antes posible (sentencia de 23 de abril de 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, apartado 34 y jurisprudencia citada).

46 En el presente asunto, como se desprende del auto de remisión, la imposición de una multa a un nacional de un tercer país que se encuentra en situación irregular conlleva la obligación de que este abandone el territorio nacional en el plazo fijado salvo que, antes de que este transcurra, una autoridad nacional regularice su situación. La autoridad nacional competente solo estará obligada a adoptar una orden de expulsión cuando, transcurrido el referido plazo, el nacional de un tercer país no haya regularizado su situación ni haya abandonado voluntariamente el territorio.

47 En primer lugar, si bien, de conformidad con lo que se ha recordado en el apartado 40 de la presente sentencia, la Directiva 2008/115 no se opone a que el Derecho de un Estado miembro califique de delito la situación irregular y establezca sanciones para disuadir de la comisión de dicha infracción y para reprimirla, tales sanciones no pueden menoscabar la aplicación de las normas y de los procedimientos comunes establecidos por esta Directiva y privar a esta de su efecto útil (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de diciembre de 2012, Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, apartado 32 y jurisprudencia citada).

48 A este respecto, es preciso recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la imposición de una pena pecuniaria no puede, por sí misma, obstaculizar el procedimiento de retorno establecido en la

Directiva 2008/115, pues tal pena no impide que se adopte y se ejecute una decisión de retorno con pleno cumplimiento de los requisitos contemplados en los artículos 6 y 8 de dicha Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de diciembre de 2012, Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, apartado 36).

49 En el presente asunto, de la normativa nacional aplicable resulta que la multa impuesta a un nacional de un tercer país al que se declara en situación irregular lleva necesariamente aparejada la obligación de abandonar el territorio nacional en el plazo fijado.

50 En segundo lugar, por lo que respecta a la ejecución de la obligación derivada de la decisión de retorno, el Tribunal de Justicia ha declarado que, como se desprende del considerando 10 de la Directiva 2008/115, debe darse prioridad, salvo excepciones, a la ejecución voluntaria de esta obligación (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2015, Zh. y O., C-554/13, EU:C:2015:377, apartado 44 y jurisprudencia citada) y que la expulsión forzosa solo debe aplicarse como último recurso [véase, en este sentido, la 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].

51 Aunque de la definición del concepto de «salida voluntaria», recogido en el artículo 3, punto 8, de la Directiva 2008/115, resulta que el plazo fijado en la decisión de retorno tiene como objetivo que el nacional de un tercer país que se encuentra en situación irregular pueda cumplir la obligación de retorno que se le ha impuesto, ha de hacerse constar, no obstante, que ninguna disposición de esta Directiva se opone a que, durante todo ese plazo, ese nacional de un tercer país pueda tratar de regularizar su situación.

52 Antes bien, el artículo 6, apartado 4, de la Directiva 2008/115 dispone que los Estados miembros podrán, en cualquier momento, decidir conceder a un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio un permiso de residencia autónomo u otra autorización que otorgue un derecho de estancia por razones humanitarias o de otro tipo. De haberse ya dictado una decisión de retorno, se revocará o se suspenderá durante el período de validez del permiso de residencia o de otra autorización que otorgue un derecho de estancia.

53 Por lo que atañe a la duración del plazo que puede concederse al interesado para que cumpla voluntariamente la obligación de retorno, el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2008/115 dispone que, sin perjuicio de las excepciones contempladas en los apartados 2 y 4 de este precepto, la decisión de retorno ha de establecer, en principio, un plazo adecuado, cuya duración oscilará entre siete y treinta días, para la salida voluntaria.

54 A este respecto, el artículo 7, apartado 2, de esta Directiva precisa que los Estados miembros prorrogarán cuando sea necesario el plazo de salida voluntaria durante un tiempo prudencial, atendiendo a las circunstancias concretas del caso de que se trate, como la duración de la estancia, la existencia de niños escolarizados o la existencia de otros vínculos familiares y sociales. Esta disposición no supedita la posibilidad que se ofrece a los Estados miembros a ninguna condición particular.

55 Así pues, incluso en el supuesto de que un nacional de un tercer país en situación irregular no haya acatado la obligación de retorno en el plazo para la salida voluntaria fijado de conformidad con el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2008/115, el apartado 2 de este precepto permite, en las circunstancias concretas del caso de que se trate, diferir el momento de la ejecución de la obligación de retorno mediante expulsión.

56 Por lo tanto, si bien la Directiva 2008/115 no regula las relaciones entre el procedimiento relativo a una solicitud de residencia por reagrupación familiar presentada por un nacional de un tercer país y el procedimiento de adopción de una decisión de retorno o de expulsión, de las apreciaciones que figuran en los apartados 51 y 55 de la presente sentencia resulta que esta Directiva permite a un Estado miembro, dentro de los límites establecidos en su artículo 7, apartados 1 y 2, diferir la ejecución de la obligación de retorno con respecto a un nacional de un tercer país cuando este trata, por circunstancias concretas de su caso, de regularizar su situación, en particular por motivos familiares.

57 Por otra parte, ha de recordarse, en este contexto, que el considerando 6 de la Directiva 2008/115 señala concretamente 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 (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2015, Zh. y O., C-554/13, EU:C:2015:377, apartado 49 y jurisprudencia citada).

58 Por consiguiente, procede declarar que la Directiva 2008/115 no se opone, en sí misma, a que, cuando no concurre ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 7, apartado 4, de dicha Directiva que justifique la expulsión inmediata de un nacional de un tercer país en situación irregular sujeto a una obligación de retorno, un Estado miembro pueda prorrogar el plazo para la salida voluntaria del nacional de un tercer país hasta que concluya un procedimiento de regularización de la situación de este.

59 A este respecto, no obstante, ha de recordarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una normativa nacional no puede frustrar la aplicación de las normas y de los procedimientos comunes establecidos por la Directiva 2008/115 y menoscabar, de este modo, el efecto útil de dicha Directiva demorando el retorno de una persona contra la que se ha dictado una decisión de retorno (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de abril de 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, apartados 39 y 40 y jurisprudencia citada).

60 Así pues, en un procedimiento de retorno que comienza con la imposición de una multa que lleva aparejada una obligación de retorno y que prosigue, en caso de que el nacional de un tercer país de que se trate no cumpla esta obligación en el plazo fijado al efecto, con la expulsión de este, será preciso que el plazo no pueda entrañar demoras que priven a la Directiva 2008/115 de su efecto útil.

61 En efecto, como se ha recordado en el apartado 45 de la presente sentencia, la obligación de proceder a la expulsión que el artículo 8 de dicha Directiva impone a los Estados miembros debe cumplirse lo antes posible.

62 En particular, incumbe al Estado miembro de que se trate velar por que toda prórroga del plazo para la salida voluntaria concedida con arreglo al artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2008/115 se limite a un tiempo prudencial y, como resulta del considerando 10 de esta Directiva, necesario en atención a las circunstancias específicas del caso concreto.

63 En el presente asunto, sin perjuicio de las comprobaciones del órgano jurisdiccional remitente, de la normativa española pertinente resulta, por un lado, que la duración del plazo para la salida voluntaria del nacional de un tercer país en situación irregular oscila entre siete y treinta días y, por otro lado, que ese plazo puede prorrogarse durante un tiempo prudencial en atención a las circunstancias que concurran en cada caso concreto, como pueden ser la duración de la estancia, estar a cargo de niños escolarizados o la existencia de otros vínculos familiares y sociales. Pues bien, en la medida en que tal prórroga se conceda para tomar en consideración una solicitud de regularización del nacional de un tercer país de que se trate que se encuentre en situación irregular, será preciso que el plazo concedido de tal forma se fije de conformidad con las exigencias que figuran en el apartado anterior.

64 Habida cuenta de todas las anteriores consideraciones, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que la Directiva 2008/115, en particular sus artículos 6, apartado 1, y 8, apartado 1, leídos en relación con los artículos 6, apartado 4, y 7, apartados 1 y 2, de la misma, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro que sanciona la permanencia irregular de un nacional de un tercer país en el territorio de ese Estado miembro, cuando no concurren circunstancias agravantes, en un primer momento, con una sanción de multa que lleva aparejada la obligación de abandonar el territorio de dicho Estado miembro en el plazo fijado salvo que, antes de que este expire, se regularice la situación del nacional de un tercer país y, en un segundo momento, si no se ha regularizado su situación, con una decisión en la que se ordena obligatoriamente su expulsión,

siempre que dicho plazo se fije de conformidad con las exigencias establecidas en el artículo 7, apartados 1 y 2, de esta Directiva.

Costas

65 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 Tercera) declara:

La Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, en particular sus artículos 6, apartado 1, y 8, apartado 1, leídos en relación con los artículos 6, apartado 4, y 7, apartados 1 y 2, de la misma, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro que sanciona la permanencia irregular de un nacional de un tercer país en el territorio de ese Estado miembro, cuando no concurren circunstancias agravantes, en un primer momento, con una sanción de multa que lleva aparejada la obligación de abandonar el territorio de dicho Estado miembro en el plazo fijado salvo que, antes de que este expire, se regularice la situación del nacional de un tercer país y, en un segundo momento, si no se ha regularizado su situación, con una decisión en la que se ordena obligatoriamente su expulsión, siempre que dicho plazo se fije de conformidad con las exigencias establecidas en el artículo 7, apartados 1 y 2, de esta Directiva.

Firmas

---

* Lengua de procedimiento: español.