



Prensa e Información

Tribunal de Justicia de la Unión Europea  
**COMUNICADO DE PRENSA n.º 161/20**

Luxemburgo, 17 de diciembre de 2020

Sentencia en el asunto C-808/18  
Comisión/Hungría

## **Hungría ha incumplido sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión en materia de procedimientos relativos a la concesión de protección internacional y de retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular**

*En particular, la limitación de acceso al procedimiento de protección internacional, el internamiento irregular de los solicitantes de dicha protección en zonas de tránsito y el traslado a una zona fronteriza de nacionales de terceros países en situación irregular, sin respetar las garantías que acompañan a los procedimientos de retorno, constituyen incumplimientos del Derecho de la Unión*

Como reacción a la crisis migratoria y a la consiguiente llegada de numerosos solicitantes de protección internacional, Hungría adaptó su normativa relativa al derecho de asilo y al retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Así, una Ley de 2015<sup>1</sup> previó, en particular, la creación de zonas de tránsito, ubicadas en la frontera serbo-húngara,<sup>2</sup> dentro de las cuales se aplican los procedimientos de asilo. Esta Ley también introdujo el concepto de «situación de crisis provocada por una inmigración masiva» que, cuando el Gobierno declara tal situación, conduce a la aplicación de normas excepcionales como si fuesen generales. En 2017, una nueva ley<sup>3</sup> amplió los supuestos que permiten declarar la existencia de esa situación de crisis y modificó las disposiciones que permiten apartarse de las disposiciones generales.

En 2015, la Comisión Europea ya había comunicado a Hungría sus dudas en cuanto a la compatibilidad de su normativa en materia de asilo con el Derecho de la Unión. La Ley de 2017 suscitó preocupaciones adicionales. En particular, reprocha a Hungría que, vulnerando las garantías sustantivas y procedimentales previstas por las Directivas «procedimientos»,<sup>4</sup> «acogida»<sup>5</sup> y «retorno»,<sup>6</sup> haya limitado el acceso al procedimiento de protección internacional, establecido un sistema de internamiento generalizado de los solicitantes de dicha protección y trasladado coactivamente, a una franja de terreno fronteriza, a nacionales de terceros países que se encuentran en situación irregular, sin respetar las garantías previstas en la Directiva «retorno». En este contexto, interpuso un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, con el fin de que se declarase que una parte sustancial de la normativa húngara en la materia infringe determinadas disposiciones de estas Directivas.

<sup>1</sup> Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (Ley CXL de 2015 por la que se modifican diversas leyes en un contexto de gestión de la inmigración masiva) (*Magyar Közlöny* 2015/124).

<sup>2</sup> Las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa.

<sup>3</sup> Határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (Ley XX de 2017 por la que se modifican diversas leyes relativas al refuerzo del procedimiento aplicado en la zona fronteriza bajo vigilancia) (*Magyar Közlöny* 2017/39).

<sup>4</sup> Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO 2013, L 180, p. 60; en lo sucesivo, Directiva «procedimientos»).

<sup>5</sup> Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO 2013, L 180, p. 96; en lo sucesivo, «Directiva acogida»).

<sup>6</sup> 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 lo sucesivo, «Directiva retorno»).

**El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, ha estimado en lo esencial el recurso por incumplimiento de la Comisión.**

Apreciación del Tribunal de Justicia

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia subraya que ya ha resuelto algunos de los problemas suscitados por dicho recurso en una sentencia reciente,<sup>7</sup> dictada en el marco de un procedimiento prejudicial planteado por un órgano jurisdiccional húngaro. Asimismo, señala que, para dar cumplimiento a esa sentencia, Hungría ha cerrado desde entonces sus dos zonas de tránsito. No obstante, el Tribunal de Justicia precisa que dicho cierre es irrelevante para el presente recurso, ya que la situación debe apreciarse en la fecha que hubiese fijado la Comisión en su dictamen motivado para subsanar las deficiencias detectadas, es decir, el 8 de febrero de 2018.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declara que **Hungría ha incumplido su obligación de garantizar un acceso efectivo al procedimiento de concesión de protección internacional,<sup>8</sup> puesto que los nacionales de terceros países que deseaban acceder a partir de la frontera serbo-húngara a este procedimiento se vieron, de hecho, en la casi imposibilidad de formular su solicitud.** Este incumplimiento resulta de poner en relación la normativa nacional, según la cual las solicitudes de protección internacional solo pueden formularse, por regla general, en una de las dos zonas de tránsito, con una práctica administrativa continuada y generalizada, establecida por las autoridades húngaras, consistente en limitar drásticamente el número diario de solicitantes a los que se autoriza a entrar a dichas zonas. Para el Tribunal de Justicia, la existencia de esta práctica ha sido suficientemente demostrada por la Comisión, que se sustentó en diversos informes internacionales. En este contexto, **el Tribunal de Justicia recuerda que la formulación de una solicitud de protección internacional, con anterioridad a su registro, presentación y examen, es una fase fundamental del procedimiento de concesión de dicha protección y que los Estados miembros no pueden demorarla injustificadamente. Por el contrario, estos deben garantizar que los interesados estén en condiciones de formular una solicitud, incluso en las fronteras, tan pronto como manifiesten esa voluntad.**

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia confirma, como ya lo había declarado recientemente,<sup>9</sup> que **la obligación impuesta a los solicitantes de protección internacional de permanecer en las zonas de tránsito durante la totalidad del procedimiento de examen de su solicitud constituye internamiento, en el sentido de la Directiva «acogida».**<sup>10</sup> Precisado esto, el Tribunal de Justicia declara que este sistema de internamiento se estableció fuera de los supuestos previstos por el Derecho de la Unión y sin respetar las garantías de que debiera dotarse.

En efecto, por una parte, el Tribunal de Justicia recuerda que la Directiva «acogida»<sup>11</sup> enumera con carácter exhaustivo los supuestos en que se autoriza el internamiento de un solicitante de protección internacional. Pues bien, tras analizar todos esos supuestos, concluye que el sistema húngaro no está incluido en ninguno de ellos. El Tribunal de Justicia examina en particular el supuesto en el que un Estado miembro puede internar a un solicitante de protección internacional para decidir sobre su derecho de entrada en el territorio, ya que dicho internamiento puede tener lugar en el marco de procedimientos tramitados en la frontera, con el fin de comprobar, antes de conceder el derecho a entrar, si la solicitud no es inadmisibile o no carece de fundamento por determinados motivos.<sup>12</sup> Pues bien, **el Tribunal de Justicia considera que en el caso de autos no se cumplen los requisitos en los que se autoriza el internamiento en el marco de dichos procedimientos fronterizos.**

---

<sup>7</sup> Sentencia de 14 de mayo de 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU; véase también CP n.º 60/20.

<sup>8</sup> Esta obligación resulta del artículo 6 de la Directiva «procedimientos», en relación con su artículo 3.

<sup>9</sup> Sentencia de 14 de mayo de 2020, antes citada.

<sup>10</sup> Artículo 2, letra h), de dicha Directiva.

<sup>11</sup> Artículo 8, apartado 3, párrafo primero, de dicha Directiva.

<sup>12</sup> Artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra c), de la Directiva «acogida» y artículo 43 de la Directiva «procedimientos».

Por otra parte, el Tribunal de Justicia subraya que las Directivas «procedimientos» y «acogida» obligan, entre otras cosas, a que el internamiento se decrete por escrito motivado,<sup>13</sup> a que se tengan en cuenta las necesidades específicas de los solicitantes identificados como vulnerables y que necesitan garantías procedimentales especiales, a fin de que gocen de un «apoyo adecuado»,<sup>14</sup> o incluso a que los menores sean internados únicamente como último recurso.<sup>15</sup> Ahora bien, en particular, debido a su carácter generalizado y automático, **el régimen de internamiento previsto por la normativa húngara en las zonas de tránsito**, que afecta a todos los solicitantes, con excepción de los menores de 14 años no acompañados, **no permite a los solicitantes gozar de esas garantías.**

**El Tribunal de Justicia desestima asimismo la alegación de Hungría de que la crisis migratoria justificó apartarse de determinadas normas de las Directivas «procedimientos» y «acogida» a fin de mantener el orden público y de salvaguardar la seguridad interior**, de conformidad con el artículo 72 TFUE.<sup>16</sup> Recuerda a este respecto que dicho artículo debe ser objeto de interpretación estricta y estima que Hungría no demuestra suficientemente la necesidad que tenía de recurrir a esa excepción. Además, el Tribunal de Justicia subraya que las Directivas «procedimientos» y «acogida» ya toman en consideración la eventualidad de que un Estado miembro haya de enfrentarse a un incremento muy significativo del número de solicitudes de protección internacional, puesto que permiten, mediante disposiciones específicas, apartarse de algunas de las normas impuestas en circunstancias normales.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia declara que **Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva «retorno», dado que la normativa húngara permite expulsar a los nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular en el territorio sin respetar previamente los procedimientos y las garantías establecidos en dicha Directiva.**<sup>17</sup> Sobre este particular, el Tribunal de Justicia señala que esos nacionales son conducidos coactivamente por las autoridades de policía al otro lado de una valla erigida a algunos metros de la frontera con Serbia, a una franja de terreno desprovista de cualquier infraestructura. Según el Tribunal de Justicia, este traslado coactivo se asimila a una expulsión, en el sentido de la Directiva «retorno», ya que, en la práctica, a los interesados no les queda otra opción que abandonar a continuación el territorio húngaro y entrar en Serbia. En este contexto, el Tribunal de Justicia recuerda que el nacional de un tercer país en situación irregular que esté comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva «retorno» debe ser sometido a un procedimiento de retorno, respetando las garantías sustantivas y procedimentales que esta Directiva consagra, antes de que se proceda, en su caso, a su expulsión, habida cuenta de que la expulsión forzosa solo se aplica como último recurso. Por otra parte, por razones análogas a las ya expuestas, el Tribunal de Justicia desestima la alegación de Hungría de que, con arreglo al artículo 72 TFUE, podía apartarse de las garantías materiales y procesales establecidas por la Directiva «retorno».

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia considera que **Hungría no ha respetado el derecho que la Directiva «procedimientos» concede, en principio, a todo solicitante de protección internacional de permanecer en el territorio del Estado miembro en cuestión después de que se deniegue su solicitud hasta que haya expirado el plazo dentro del cual puede recurrir esa denegación o, si ya se ha interpuesto recurso, hasta que haya un pronunciamiento sobre el mismo.**<sup>18</sup> En efecto, el Tribunal de Justicia indica que, en el supuesto de que se haya declarado una «situación de crisis provocada por una inmigración masiva», la normativa húngara supedita el ejercicio de ese derecho a condiciones que no respetan el Derecho de la Unión, en particular a la

---

<sup>13</sup> Artículo 9, apartado 2, de la Directiva «acogida».

<sup>14</sup> Artículo 24, apartado 3, de la Directiva «procedimientos».

<sup>15</sup> Artículo 11, apartado 2, de la Directiva «acogida».

<sup>16</sup> Este artículo establece que las disposiciones que figuran en el título V del Tratado FUE, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia, del que forman parte las normas relativas a la protección internacional, se entenderán sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior.

<sup>17</sup> Estas garantías están recogidas, en particular, en los artículos 5, 6, apartado 1, 12, apartado 1, y 13, apartado 1, de la Directiva «retorno».

<sup>18</sup> Artículo 46, apartado 5, de la Directiva «procedimientos».

obligación de permanecer en las zonas de tránsito, que se asimila a un internamiento contrario a las Directivas «procedimientos» y «acogida». Además, en el supuesto de que no se haya declarado tal situación, el ejercicio de ese derecho se supedita a requisitos que, sin ser necesariamente contrarios al Derecho de la Unión, no están establecidos con la suficiente claridad y precisión como para permitir a los interesados conocer el alcance exacto de su derecho y apreciar la compatibilidad de dichos requisitos con las Directivas «procedimientos» y «acogida».

---

**NOTA:** El recurso por incumplimiento, dirigido contra un Estado miembro que ha incumplido sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, puede ser interpuesto por la Comisión o por otro Estado miembro. Si el Tribunal de Justicia declara que existe incumplimiento, el Estado miembro de que se trate debe ajustarse a lo dispuesto en la sentencia con la mayor brevedad posible. Si la Comisión considera que el Estado miembro ha incumplido la sentencia, puede interponer un nuevo recurso solicitando que se le impongan sanciones pecuniarias. No obstante, en caso de que no se hayan comunicado a la Comisión las medidas tomadas para la adaptación del Derecho interno a una directiva, el Tribunal de Justicia, a propuesta de la Comisión, podrá imponer sanciones en la primera sentencia.

---

*Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.*

*El [texto íntegro](#) de la sentencia se publica en el sitio CURIA el día de su pronunciamiento.*

*Contactos con la prensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667.*

*Las imágenes del pronunciamiento de la sentencia se encuentran disponibles en  
«[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106.*