



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto C-123/22

**Comisión Europea
contra
Hungria**

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 13 de junio de 2024

«Incumplimiento de Estado — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Directivas 2008/115/CE, 2013/32/UE y 2013/33/UE — Procedimiento de concesión de protección internacional — Acceso efectivo — Procedimiento fronterizo — Garantías procedimentales — Retorno de nacionales de países terceros en situación irregular — Recursos contra las decisiones administrativas por las que se deniega una solicitud de protección internacional — Derecho a permanecer en el territorio — Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara un incumplimiento — No ejecución — Artículo 260 TFUE, apartado 2 — Sanciones pecuniarias — Carácter proporcionado y disuasorio — Cantidad a tanto alzado — Multa coercitiva»

1. *Recurso por incumplimiento — Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara el incumplimiento — Plazo de ejecución — Fecha de referencia para apreciar la existencia del incumplimiento — Fecha de expiración del plazo fijado en el escrito de requerimiento (Art. 260 TFUE, ap. 2)*

(véase el apartado 56)

2. *Recurso por incumplimiento — Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara el incumplimiento — Efectos — Obligaciones del Estado miembro que ha incurrido en incumplimiento — Ejecución íntegra de la sentencia — Obligaciones de las autoridades que participan en el ejercicio del poder legislativo — Modificación de las disposiciones legislativas nacionales para adaptarlas a los requisitos del Derecho de la Unión (Art. 260 TFUE, ap. 1)*

(véase el apartado 57)

3. *Estados miembros — Obligaciones — Incumplimiento — Justificación basada en el ordenamiento jurídico interno — Justificación basada en dificultades prácticas, administrativas o financieras — Improcedencia (Art. 4 TUE, ap. 3; art. 260 TFUE, ap. 2)*

(véanse los apartados 74, 121 y 122)

4. *Recurso por incumplimiento — Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara el incumplimiento — Efectos — Obligaciones del Estado miembro que ha incurrido en incumplimiento — Ejecución íntegra de la sentencia — Obligación de modificar las disposiciones legislativas nacionales de modo que sean conformes con los requisitos del Derecho de la Unión — Simple modificación de la práctica administrativa — Incumplimiento*
(Art. 260 TFUE, ap. 1)

(véanse los apartados 80 y 81)

5. *Recurso por incumplimiento — Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara el incumplimiento — Incumplimiento de la obligación de ejecutar la sentencia — Sanciones pecuniarias — Finalidad — Prevención de la repetición de infracciones análogas*
(Art. 260 TFUE, ap. 2)

(véanse los apartados 96 y 97)

6. *Recurso por incumplimiento — Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara el incumplimiento — Incumplimiento de la obligación de ejecutar la sentencia — Sanciones pecuniarias — Imposición del pago de una cantidad a tanto alzado — Facultad de apreciación del Tribunal de Justicia — Criterios de apreciación — Prevención efectiva de la repetición en el futuro de infracciones análogas*
(Art. 260 TFUE, ap. 2)

(véanse los apartados 98 a 101)

7. *Recurso por incumplimiento — Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara el incumplimiento — Incumplimiento de la obligación de ejecutar la sentencia — Sanciones pecuniarias — Cantidad a tanto alzado — Determinación del importe — Criterios — Gravedad de la infracción — No ejecución prolongada de la sentencia del Tribunal de Justicia — Carácter fundamental de las disposiciones objeto del incumplimiento declarado — Evitación sistemática y deliberada de la aplicación de una política común en su conjunto — Incumplimiento resultante de una práctica general y persistente que vulnera el principio de solidaridad y de reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros — Carácter repetitivo del comportamiento infractor del Estado miembro de que se trate*
(Art. 260 TFUE, ap. 2)

(véanse los apartados 102, 104 a 118 y 120)

8. *Recurso por incumplimiento — Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara el incumplimiento — Incumplimiento de la obligación de ejecutar la sentencia — Sanciones pecuniarias — Cantidad a tanto alzado — Determinación del importe — Criterios — Duración de la infracción — Apreciación en la fecha en la que el Tribunal de Justicia examina los hechos*
(Art. 260 TFUE, ap. 2)

(véanse los apartados 126 y 127)

9. *Recurso por incumplimiento — Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara el incumplimiento — Plazo de ejecución — Ejecución que debe iniciarse inmediatamente y concluir en el plazo más breve posible*
(Art. 260 TFUE, ap. 1)

(véase el apartado 130)

10. *Recurso por incumplimiento — Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara el incumplimiento — Incumplimiento de la obligación de ejecutar la sentencia — Sanciones pecuniarias — Cantidad a tanto alzado — Determinación del importe — Criterios — Capacidad de pago — Producto interior bruto del Estado miembro afectado — Fecha de apreciación*
(Art. 260 TFUE, ap. 2)

(véase el apartado 131)

11. *Recurso por incumplimiento — Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara el incumplimiento — Incumplimiento de la obligación de ejecutar la sentencia — Sanciones pecuniarias — Multa coercitiva — Cantidad a tanto alzado — Acumulación de ambas sanciones — Procedencia*
(Art. 260 TFUE, ap. 2)

(véase el apartado 134)

12. *Recurso por incumplimiento — Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara el incumplimiento — Incumplimiento de la obligación de ejecutar la sentencia — Sanciones pecuniarias — Multa coercitiva — Condena al pago — Requisito — Continuación del incumplimiento hasta el examen de los hechos por el Tribunal de Justicia*
(Art. 260 TFUE, ap. 2)

(véase el apartado 135)

13. *Recurso por incumplimiento — Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara el incumplimiento — Incumplimiento de la obligación de ejecutar la sentencia — Sanciones pecuniarias — Multa coercitiva — Determinación de la forma y del importe — Facultad de apreciación del Tribunal de Justicia — Criterios*
(Art. 260 TFUE, ap. 2)

(véanse los apartados 138 a 141)

Resumen

El Tribunal de Justicia condena a Hungría al pago de una suma a tanto alzado por importe de 200 000 000 de euros y de una multa coercitiva de un importe total de 1 000 000 de euros diarios por el incumplimiento, por parte de dicho Estado miembro, de la sentencia Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional).¹

Mediante dicha sentencia, dictada el 17 de diciembre de 2020, el Tribunal de Justicia declaró que Hungría había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas «procedimientos»,² «acogida»³ y «retorno».⁴ Más concretamente, Hungría había incumplido sus obligaciones relativas, en primer lugar, al acceso al procedimiento de protección internacional; en segundo lugar, al internamiento de los solicitantes de protección internacional en las zonas de tránsito de Rösztke y de Tompa; en tercer lugar, a la expulsión de los nacionales de terceros países en situación irregular y, en cuarto lugar, al derecho de los solicitantes de protección internacional a permanecer en el territorio húngaro hasta que haya expirado el plazo previsto para ejercer su derecho a un recurso efectivo y, cuando se haya ejercitado ese derecho dentro del plazo, en espera del resultado del recurso.

El 9 de junio de 2021, la Comisión Europea envió un escrito de requerimiento a Hungría, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 260 TFUE, apartado 2,⁵ en el que consideraba que Hungría no había adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020. La Comisión instó entonces a dicho Estado miembro a presentar sus observaciones en un plazo de dos meses.

Insatisfecha con las respuestas de Hungría, la Comisión interpuso ante el Tribunal de Justicia un recurso por incumplimiento sobre la base del artículo 260 TFUE, apartado 2, con el fin de que se declarara que ese Estado miembro, a pesar del cierre de las zonas de tránsito de Rösztke y de Tompa, no ha cumplido dicha sentencia y de que se le condenara al pago de un importe a tanto alzado y de una multa coercitiva diaria hasta que se diera cumplimiento por completo a dicha sentencia.

El Tribunal de Justicia estima el recurso de la Comisión.

¹ Sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional) (C-808/18, EU:C:2020:1029; en lo sucesivo, «sentencia Comisión/Hungría de 2020»).

² 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»). El Tribunal de Justicia declaró que se habían incumplido las obligaciones derivadas de los artículos 6, 24, apartado 3, 43 y 46, apartado 5, de dicha Directiva.

³ 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»). El Tribunal de Justicia declaró que se habían incumplido las obligaciones derivadas de los artículos 8, 9 y 11 de dicha Directiva.

⁴ 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 declaró que Hungría había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 5, 6, apartado 1, 12, apartado 1, y 13, apartado 1, de esa Directiva.

⁵ En virtud del artículo 260 TFUE, apartados 1 y 2, un Estado miembro respecto del cual el Tribunal de Justicia haya declarado que ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados está obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia; la Comisión puede someter el asunto a este si considera, después de haber ofrecido al Estado miembro afectado la posibilidad de presentar sus observaciones, que no se han adoptado tales medidas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En su sentencia de hoy, el Tribunal de Justicia declara que, en la fecha de expiración del plazo fijado en el escrito de requerimiento, a saber, el 9 de agosto de 2021, Hungría no había adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020. Tales medidas deben ser necesariamente compatibles con las disposiciones del Derecho de la Unión cuya infracción se declaró en dicha sentencia y deben permitir la correcta aplicación de esas disposiciones. En la fecha de expiración del plazo fijado en el escrito de requerimiento, además del cierre de las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa, no se había modificado la normativa nacional objeto de la sentencia Comisión/Hungría de 2020 para adaptarla a estas exigencias. En particular, la modificación de la legislación nacional objeto de la sentencia Comisión/Hungría (Declaración de intenciones previa a una solicitud de asilo)⁶ no puede considerarse una medida necesaria para la ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020, puesto que no es compatible con las obligaciones derivadas del artículo 6 de la Directiva 2013/32, cuya infracción se declaró en esta última sentencia.

Además, el hecho de que Hungría no haya dado cumplimiento a esta sentencia afecta de manera extraordinariamente grave tanto al interés público como a los intereses privados, en particular a los de los nacionales de terceros países y apátridas que deseen solicitar protección internacional.

En efecto, para empezar, debe destacarse la importancia de las disposiciones objeto del incumplimiento declarado. A este respecto, en primer término, la infracción de la disposición fundamental que constituye el artículo 6 de la Directiva «procedimientos» impide sistemáticamente el acceso al procedimiento de protección internacional, haciendo imposible, por lo que respecta a Hungría, la aplicación de la política común de asilo en su integridad. El hecho de que un Estado miembro eluda sistemática y deliberadamente la aplicación de una política común en su conjunto constituye una violación inédita y excepcionalmente grave del Derecho de la Unión, que representa una amenaza importante para la unidad de este Derecho y para el principio de igualdad de los Estados miembros, recordado en el artículo 4 TUE, apartado 2. En segundo término, el respeto del artículo 46, apartado 5, de la Directiva «procedimientos» es indispensable para garantizar, en lo que respecta a los solicitantes de protección internacional, la efectividad del principio de tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables, que es un principio general del Derecho de la Unión que resulta de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. En tercer término, las garantías fundamentales establecidas en los artículos 5, 6, 12 y 13 de la Directiva «retorno» constituyen la parte esencial de los requisitos para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, cuestión que constituye un componente primordial de la política común de inmigración.

Además, el comportamiento de Hungría tiene por efecto transferir a los demás Estados miembros la responsabilidad que le incumbe, incluso desde el punto de vista financiero, de asegurar la acogida de los solicitantes de protección internacional en la Unión, de tramitar las solicitudes con arreglo a los procedimientos para la concesión o la retirada de dicha protección y de garantizar modalidades de retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular conformes con el Derecho de la Unión. Este comportamiento menoscaba de forma extremadamente grave el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros en materia de asilo. A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que el principio de solidaridad constituye uno de los principios fundamentales del Derecho de la

⁶ Sentencia de 22 de junio de 2023, Comisión/Hungría (Declaración de intenciones previa a una solicitud de asilo) (C-823/21, EU:C:2023:504).

Unión y forma parte de los valores, comunes a los Estados miembros, en los que se fundamenta la Unión, en virtud del artículo 2 TUE. El hecho de que un Estado miembro rompa unilateralmente el equilibrio entre las ventajas y las obligaciones derivadas de su pertenencia a la Unión pone en entredicho el respeto del principio de igualdad de los Estados miembros ante el Derecho de la Unión. Este incumplimiento de los deberes de solidaridad aceptados por los Estados miembros por el hecho de haberse adherido a la Unión afecta a la esencia del ordenamiento jurídico de la Unión.

Por otra parte, la repetición del comportamiento infractor de Hungría, que ha dado lugar a otras condenas del Tribunal de Justicia en materia de protección internacional,⁷ constituye una circunstancia agravante. El comportamiento de Hungría a raíz de la sentencia Comisión/Hungría de 2020 demuestra que este Estado miembro no ha actuado de conformidad con su obligación de cooperación leal para poner fin al incumplimiento declarado por el Tribunal de Justicia, lo que constituye una circunstancia agravante adicional.

En estas circunstancias, habida cuenta, en particular, de la gravedad excepcional de las infracciones de que se trata y de la falta de cooperación leal de Hungría para ponerles fin, de la duración del incumplimiento y de la capacidad de pago de dicho Estado miembro, el Tribunal de Justicia condena a dicho Estado miembro a pagar a la Comisión una suma a tanto alzado por importe de 200 000 000 de euros y una multa coercitiva por un importe total de 1 000 000 de euros diarios desde ese día hasta la fecha de ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020.

⁷ Sentencias de 2 de abril de 2020, Comisión/Polonia, Hungría y República Checa (Mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional) (C-715/17, C-718/17 y C-719/17, EU:C:2020:257); de 16 de noviembre de 2021, Comisión/Hungría (Incrimación de la ayuda a los solicitantes de asilo) (C-821/19, EU:C:2021:930), y sentencia de 22 de junio de 2023, Comisión/Hungría (Tipificación penal de la asistencia a los solicitantes de asilo) (C-823/21, EU:C:2023:504).