



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 17 de diciembre de 2020*

Índice

| | |
|--|----|
| Marco jurídico | 4 |
| Derecho de la Unión | 4 |
| Directiva 2008/115 | 4 |
| Directiva 2013/32 | 6 |
| Directiva 2013/33 | 12 |
| Derecho húngaro | 15 |
| Ley sobre el Derecho de Asilo | 15 |
| Ley sobre las Fronteras Estatales | 23 |
| Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo | 24 |
| Decreto del Gobierno 301/2007 | 24 |
| Procedimiento administrativo previo | 25 |
| Sobre el recurso | 26 |
| Observaciones preliminares | 26 |
| Sobre la primera imputación, relativa al acceso al procedimiento de protección internacional | 27 |
| Alegaciones de las partes | 27 |
| Apreciación del Tribunal de Justicia | 29 |
| Sobre las imputaciones segunda y tercera, relativas al internamiento de los solicitantes de protección internacional | 35 |

* Lengua de procedimiento: húngaro.

| | |
|---|----|
| Alegaciones de las partes | 35 |
| – Sobre la segunda imputación | 35 |
| – Sobre la tercera imputación | 36 |
| Apreciación del Tribunal de Justicia | 38 |
| – Sobre la existencia de internamiento en las zonas de tránsito de Röscke y de Tompa | 38 |
| – Sobre la compatibilidad del internamiento en las zonas de tránsito de Röscke y de Tompa con las exigencias establecidas en las Directivas 2013/32 y 2013/33 | 40 |
| – Sobre el artículo 72 TFUE | 46 |
| Sobre la cuarta imputación, relativa a la expulsión de los nacionales de terceros países en situación irregular | 48 |
| Alegaciones de las partes | 48 |
| Apreciación del Tribunal de Justicia | 50 |
| Sobre la quinta imputación, relativa al derecho a permanecer en el territorio del Estado miembro en cuestión | 54 |
| Alegaciones de las partes | 54 |
| Apreciación del Tribunal de Justicia | 56 |
| – Sobre la primera parte de la quinta imputación, relativa al artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32 | 56 |
| – Sobre la segunda parte de la quinta imputación, relativa al artículo 46, apartado 6, de la Directiva 2013/32 | 59 |
| – Sobre la tercera parte de la quinta imputación, relativa al artículo 46, apartado 6, letras a) y b), de la Directiva 2013/32 | 60 |
| Costas | 62 |

«Incumplimiento de Estado — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Políticas en el ámbito de los controles en las fronteras, el asilo y la inmigración — Directivas 2008/115/CE, 2013/32/UE y 2013/33/UE — Procedimiento de concesión de protección internacional — Acceso efectivo — Procedimiento fronterizo — Garantías procedimentales — Asignación de las zonas de tránsito como lugar de estancia obligatoria — Internamiento — Retorno de nacionales de terceros países en situación irregular — Recursos contra las decisiones administrativas por las que se deniega la solicitud de protección internacional — Derecho a permanecer en el territorio»

En el asunto C-808/18,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 21 de diciembre de 2018,

Comisión Europea, representada por la Sra. M. Condou-Durande y por los Sres. A. Tokár y J. Tomkin, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Hungría, representada por el Sr. M. Z. Fehér y la Sra. Sr. M. Tátrai, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, los Sres. J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič y N. Wahl, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin y F. Biltgen, la Sra. K. Jürimäe y los Sres. C. Lycourgos (Ponente), P.G. Xuereb e I. Jarukaitis, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretario: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de febrero de 2020;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de junio de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su demanda, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3, 6, 24, apartado 3, 43 y 46, apartados 5 y 6, de la 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); de los artículos 2, letra h), 8, 9 y 11 de la 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), y de los artículos 5, 6, apartado 1, 12, apartado 1, y 13, 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), en relación con los artículos 6, 18 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»):
 - al disponer que la solicitud de asilo debe presentarse ante la autoridad competente en materia de asilo en persona y exclusivamente en las zonas de tránsito, a las que solo autoriza a acceder a un reducido número de personas;
 - al aplicar con carácter general un procedimiento especial, en el cual no se asegura el cumplimiento de las garantías recogidas en la Directiva 2013/32;

- al ordenar que se aplique a todos los solicitantes de asilo (a excepción de los menores de 14 años no acompañados) un procedimiento a resultas del cual deben quedar internados en las instalaciones de las zonas de tránsito durante todo el procedimiento de asilo, que solo pueden abandonar en dirección a Serbia, y al no dotar a dicho internamiento de las garantías previstas en la Directiva 2013/33;
- al trasladar al otro lado de la valla fronteriza, sin respetar los procedimientos y garantías previstos en los artículos 5, 6, apartado 1, 12, apartado 1, y 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115, a los nacionales de terceros países que se encuentran en su territorio en situación irregular, y
- al no transponer al ordenamiento jurídico interno el artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32 y al adoptar disposiciones que se apartan de la regla general relativa al efecto suspensivo automático de los recursos de los solicitantes de protección internacional en situaciones que no están incluidas en el artículo 46, apartado 6, de esta Directiva.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2008/115

2 El artículo 2 de la Directiva 2008/115 establece lo siguiente:

«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 (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)], 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;

[...]»

3 Según el artículo 3 de esta 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 Código de fronteras Schengen u otras condiciones de entrada, estancia o residencia en ese Estado miembro;

[...]»

4 El artículo 5 de la citada Directiva dispone:

«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.»

5 El artículo 6, apartados 1 y 2, de dicha Directiva preceptúa:

«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.»

6 El artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2008/115 dispone:

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

La información sobre los fundamentos de hecho podrá sujetarse a limitaciones en los casos en que el Derecho nacional permita la restricción del derecho de información, en particular para salvaguardar la seguridad nacional, la defensa, la seguridad pública y para la prevención, investigación, detección y persecución de delitos.»

7 Según el artículo 13, apartado 1, de esta Directiva:

«Se concederá al nacional de un tercer país de que se trate el derecho efectivo a interponer recurso contra las decisiones relativas al retorno o pidiendo que se revisen estas, conforme a lo dispuesto en el artículo 12, apartado 1, ante un órgano jurisdiccional, una autoridad administrativa u otro órgano competente compuesto por miembros imparciales y con garantías de independencia.»

8 A tenor del artículo 18 de la referida Directiva:

«1. En situaciones en que un número excepcionalmente importante de nacionales de terceros países que deban ser retornados plantee una importante carga imprevista para la capacidad de las instalaciones de internamiento de un Estado miembro o para su personal administrativo o judicial, dicho Estado miembro podrá, mientras persista dicha situación excepcional, decidir autorizar períodos más largos para el control judicial que los establecidos en el artículo 15, apartado 2, párrafo tercero, y tomar medidas urgentes con respecto a las condiciones de internamiento que se aparten de las fijadas en el artículo 16, apartado 1, y en el artículo 17, apartado 2.

2. Cuando recurra a tales medidas excepcionales, el Estado miembro de que se trate informará a la Comisión. También informará a la Comisión tan pronto como desaparezcan las razones que justificaban la aplicación de dichas medidas excepcionales.

3. El presente artículo no se interpretará de tal modo que permita a los Estados miembros apartarse de su obligación general de tomar todas las medidas adecuadas, generales o particulares, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de la presente Directiva.»

Directiva 2013/32

9 El considerando 29 de la Directiva 2013/32 está redactado en los siguientes términos:

«Algunos solicitantes pueden necesitar garantías procedimentales especiales por razón, entre otros, de su edad, género, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, enfermedad grave, enfermedad mental o consecuencias de torturas, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual. Los Estados miembros deben esforzarse por identificar a los solicitantes que necesitan garantías procedimentales especiales antes de que se adopte la resolución en primera instancia. A estos solicitantes se les debe prestar el respaldo adecuado, incluyendo el tiempo necesario, a fin de crear las condiciones necesarias para que tengan efectivamente acceso a los procedimientos y puedan presentar los elementos necesarios para fundamentar su solicitud de protección internacional.»

10 El artículo 2 de esta Directiva dispone:

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

[...]

- c) “solicitante”, un nacional de un tercer país o un apátrida que ha formulado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se ha adoptado una resolución definitiva;
- d) “solicitante que necesita garantías procedimentales especiales”, el solicitante cuya capacidad de disfrutar los derechos y cumplir las obligaciones previstas en la presente Directiva está limitada por circunstancias individuales;
- e) “resolución definitiva”, resolución por la cual se establece si se concede o no al nacional de un tercer país o al apátrida el estatuto de refugiado o de protección subsidiaria en virtud de la Directiva 2011/95/UE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales

de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO 2011, L 337, p. 9),] y contra la que ya no puede interponerse recurso en el marco de lo dispuesto en el capítulo V de la presente Directiva, con independencia de que el recurso tenga el efecto de permitir que el solicitante permanezca en [los Estados miembros] de que se trate a la espera de su resultado;

[...]

p) “permanencia en el territorio del Estado miembro”, la permanencia en el territorio, con inclusión de la frontera, o en las zonas de tránsito del Estado miembro en el que se ha formulado o se está examinando la solicitud de protección internacional;

[...]»

11 El artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva establece:

«La presente Directiva se aplicará a todas las solicitudes de protección internacional [formuladas] en el territorio, con inclusión de la frontera, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito de los Estados miembros, y a la retirada de la protección internacional.»

12 El artículo 6 de esta Directiva dispone:

«1. Cuando una persona formule una solicitud de protección internacional a una autoridad competente para el registro de estas solicitudes con arreglo al Derecho nacional, el registro se realizará en el plazo máximo de los tres días hábiles siguientes a que se formule la solicitud.

En caso de que la solicitud de protección internacional se formule ante otras autoridades que, pese a ser probable que reciban tales solicitudes, no sean competentes para registrarlas conforme a su Derecho nacional, los Estados miembros velarán por que el registro se realice en el plazo máximo de los seis días hábiles siguientes a la formulación de la solicitud.

Los Estados miembros velarán por que estas otras autoridades que es probable reciban solicitudes de protección internacional, tales como policía, guardias de fronteras, autoridades de inmigración y personal de los centros de internamiento, dispongan de la información pertinente y su personal reciba la formación necesaria del nivel acorde a sus funciones y responsabilidades, así como instrucciones, para informar a los solicitantes sobre dónde y cómo pueden presentarse las solicitudes de protección internacional.

2. Los Estados miembros garantizarán que la persona que haya formulado una solicitud de protección internacional tenga efectivamente la oportunidad de presentarla lo antes posible. Cuando el solicitante no aproveche esta oportunidad, los Estados miembros podrán aplicar el artículo 28 en consecuencia.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, los Estados miembros podrán exigir que las solicitudes de protección internacional se presenten personalmente y/o en un lugar determinado.

4. No obstante lo dispuesto en el apartado 3, una solicitud de protección internacional se considerará presentada a partir del momento en el que el solicitante presente el formulario o, cuando así lo prevea el Derecho nacional, las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate reciban un informe oficial.

5. Cuando una solicitud simultánea de protección internacional por parte de un gran número de nacionales de terceros países o apátridas haga muy difícil en la práctica respetar el plazo fijado en el apartado 1, los Estados miembros podrán disponer que el plazo se amplíe a 10 días hábiles.»

13 De conformidad con el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2013/32:

«1. Los Estados miembros garantizarán que toda persona mayor de edad que goce de capacidad jurídica tenga derecho a formular una solicitud de protección internacional por su propia cuenta.

[...]

3. Los Estados miembros garantizarán que el menor tenga derecho a formular una solicitud de protección internacional bien en su propio nombre, si tiene capacidad jurídica para actuar en procedimientos con arreglo al Derecho del Estado miembro de que se trate, bien a través de sus padres u otros familiares adultos, o de un adulto responsable de él, en virtud de la legislación o los usos y costumbres nacionales del Estado miembro de que se trate, o a través de un representante.»

14 El artículo 8, apartado 1, de esta Directiva establece:

«Cuando se presuma que nacionales de terceros países o apátridas mantenidos en centros de internamiento o que se encuentren en puestos fronterizos, incluidas las zonas de tránsito, en las fronteras exteriores, pueden desear [formular] una solicitud de protección internacional, los Estados miembros les facilitarán información sobre la posibilidad de hacerlo. En dichos centros de internamiento y puestos fronterizos, los Estados miembros proporcionarán servicios de interpretación en la medida en que sea necesario para facilitar el acceso al procedimiento de asilo en esas zonas.»

15 El artículo 24, apartado 3, de la referida Directiva presenta el siguiente tenor:

«Los Estados miembros velarán por que, cuando se haya determinado que un solicitante necesita garantías procedimentales especiales, se le preste el apoyo adecuado a fin de que pueda disfrutar de los derechos y cumplir con las obligaciones de la presente Directiva a lo largo de la duración del procedimiento de asilo.

Cuando no pueda prestarse este apoyo adecuado en el marco de los procedimientos a que se refieren el artículo 31, apartado 8, y el artículo 43, y en especial cuando los Estados miembros consideren que el solicitante necesita garantías procedimentales especiales por haber sido objeto de torturas, violación y otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual, los Estados miembros no aplicarán, o suspenderán la aplicación, del artículo 31, apartado 8, y del artículo 43. Cuando los Estados miembros apliquen las disposiciones del artículo 46, apartado 6, al solicitante al que no pueda aplicarse el artículo 31, apartado 8, y el artículo 43, a tenor de lo dispuesto en el presente párrafo, ofrecerán, como mínimo, las garantías previstas en el artículo 46, apartado 7.»

16 Según el artículo 26 de dicha Directiva:

«1. Los Estados miembros no mantendrán a una persona internada por la única razón de que sea un solicitante de protección internacional. Los motivos y las condiciones de internamiento y las garantías de los solicitantes internados serán conformes con la Directiva [2013/33].

2. Cuando se mantenga internado a un solicitante, los Estados miembros velarán por que exista un procedimiento rápido de revisión judicial de conformidad con la Directiva [2013/33].»

17 Con arreglo al artículo 28, apartado 1, de la Directiva 2013/32:

«Cuando existan indicios razonables de que un solicitante ha retirado implícitamente su solicitud o ha desistido implícitamente de ella, los Estados miembros velarán por que la autoridad decisoria resuelva suspender su examen o, siempre que la autoridad decisoria considere la solicitud infundada sobre la base de un examen adecuado del fondo de la misma en consonancia con el artículo 4 de la Directiva [2011/95], denegar la solicitud.»

18 Conforme al artículo 31, apartado 8, de esta Directiva:

«Los Estados miembros podrán disponer que se acelere y/o se lleve a cabo en la frontera o en zonas de tránsito de conformidad con el artículo 43 un procedimiento de examen de conformidad con los principios y garantías fundamentales del capítulo II, si:

- a) el solicitante, al presentar su solicitud y exponer los hechos, hubiese planteado exclusivamente cuestiones que no guardan relación con el examen de los requisitos para ser beneficiario de protección internacional en virtud de la Directiva [2011/95], o
- b) el solicitante procede de un país de origen seguro a efectos de la presente Directiva, o
- c) el solicitante hubiese engañado a las autoridades mediante la presentación de información o documentación falsa o la no revelación de información pertinente sobre su identidad o su nacionalidad que podría haber tenido un efecto negativo en la resolución, o
- d) fuere probable que el solicitante hubiera destruido o se hubiere deshecho de mala fe de un documento de identidad o viaje que habría contribuido a establecer su identidad o nacionalidad, o
- e) el solicitante hubiese formulado alegaciones claramente incoherentes y contradictorias, manifiestamente falsas u obviamente inverosímiles o que contradigan suficientemente información contrastada sobre el país de origen, y pongan claramente de manifiesto que su solicitud es poco convincente por lo que respecta al cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario de protección internacional en virtud de la Directiva [2011/95], o
- f) el solicitante hubiese [formulado] una solicitud de protección internacional posterior que no sea inadmisible de conformidad con el artículo 40, apartado 5, o
- g) el solicitante [formulase] una solicitud con la única intención de retrasar o frustrar la aplicación de una resolución anterior o inminente que diera lugar a su expulsión, o
- h) el solicitante hubiese entrado ilegalmente o prolongado su estancia ilegalmente en el territorio del Estado miembro y no se hubiese presentado a las autoridades ni formulado una solicitud de protección internacional a la mayor brevedad posible, sin una razón válida, dadas las circunstancias de su entrada, o
- i) el solicitante se negase a acatar la obligación de que le sean tomadas las impresiones dactilares [...]; o

j) el solicitante pudiese ser considerado por razones graves un peligro para la seguridad nacional o el orden público del Estado miembro o hubiese sido expulsado con carácter ejecutorio por motivos graves de seguridad o de orden público con arreglo al Derecho nacional.»

19 El artículo 33, apartado 2, de dicha Directiva dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros podrán considerar inadmisibles una solicitud de protección internacional solo si:

- a) otro Estado miembro ha concedido la protección internacional;
- b) un país que no sea un Estado miembro se considera primer país de asilo del solicitante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35;
- c) un país que no sea un Estado miembro se considera tercer país seguro para el solicitante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38;
- d) se trata de una solicitud posterior, cuando no hayan surgido ni hayan sido aportados por el solicitante nuevas circunstancias o datos relativos al examen de la cuestión de si el solicitante cumple los requisitos para ser beneficiario de protección internacional en virtud de la Directiva [2011/95];
- e) una persona a cargo del solicitante presenta una solicitud, una vez que, con arreglo al artículo 7, apartado 2, haya consentido en que su caso se incluya en una solicitud presentada en su nombre, y no haya datos relativos a la situación de la persona a cargo que justifiquen una solicitud por separado.»

20 A tenor del artículo 39, apartado 1, de la misma Directiva:

«Los Estados miembros podrán establecer que no se realice, o no se realice completamente, un examen de la solicitud de protección internacional y de la seguridad del solicitante en sus circunstancias particulares, tal como se describe en el capítulo II, cuando una autoridad competente haya comprobado, basándose en los hechos, que el solicitante está intentando entrar o ha entrado ilegalmente en su territorio procedente de un tercer país seguro con arreglo al apartado 2.»

21 Conforme al artículo 41, apartado 1, de la Directiva 2013/32:

«Los Estados miembros podrán establecer una excepción al derecho a permanecer en el territorio cuando el interesado:

- a) haya presentado una primera solicitud posterior que ya no se siga examinando en virtud del artículo 40, apartado 5, únicamente para demorar o frustrar la ejecución de una decisión cuya consecuencia sería su expulsión de ese Estado miembro, o
- b) haga otra solicitud posterior en el mismo Estado miembro tras una resolución definitiva por la que se considere inadmisibles una primera solicitud posterior de conformidad con el artículo 40, apartado 5, o tras una resolución definitiva por la que se desestime esa solicitud por infundada.

Los Estados miembros podrán hacer una excepción de esa índole solo cuando la autoridad decisoria considere que una decisión de retorno no lleva a una devolución directa o indirecta en violación de las obligaciones, internacionales y de la Unión, de dicho Estado miembro.»

22 El artículo 43 de esta Directiva, titulado «Procedimientos fronterizos», establece:

«1. Los Estados miembros podrán, de conformidad con los principios y garantías fundamentales del capítulo II, estipular procedimientos en la frontera o en las zonas de tránsito del Estado miembro para tomar decisiones sobre:

- a) la admisibilidad de una solicitud, de conformidad con el artículo 33, [formulada] en estos lugares, y/o
- b) el fondo de una solicitud en un procedimiento de conformidad con el artículo 31, apartado 8.

2. Los Estados miembros garantizarán que se tome una decisión en el marco del procedimiento descrito en el apartado 1 dentro de un plazo razonable. Si no se ha tomado una decisión antes del transcurso de cuatro semanas, se concederá al solicitante la entrada al territorio del Estado miembro para que se tramite su solicitud de conformidad con las demás disposiciones de la presente Directiva.

3. En caso de llegadas de un número elevado de nacionales de terceros países o de apátridas que presenten una solicitud de protección internacional en la frontera o en las zonas de tránsito, que imposibiliten en la práctica la aplicación de lo dispuesto en el apartado 1, podrán aplicarse también esos procedimientos a condición de que dichos nacionales de terceros países o apátridas sean alojados en condiciones normales en las proximidades de la frontera o de la zona de tránsito.»

23 El artículo 46 de la citada Directiva dispone:

«[...]

5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6, los Estados miembros permitirán que los solicitantes permanezcan en el territorio hasta que haya expirado el plazo dentro del cual pueden ejercer su derecho a un recurso efectivo y, cuando se haya ejercitado ese derecho dentro del plazo, en espera del resultado del recurso.

6. En el caso de una decisión:

- a) por la que se considere una solicitud manifiestamente infundada de acuerdo con el artículo 32, apartado 2, o infundada tras el examen de acuerdo con el artículo 31, apartado 8, salvo cuando esas decisiones se basen en las circunstancias a que se refiere el artículo 31, apartado 8, letra h);
- b) por la que se considere una solicitud inadmisibles de conformidad con el artículo 33, apartado 2, letras a), b) o d);
- c) por la que se rechace la reapertura del caso del solicitante que ha sido suspendido de acuerdo con el artículo 28, o
- d) por la que se deja de examinar o de examinar íntegramente la solicitud de conformidad con el artículo 39,

un órgano jurisdiccional será competente para decidir si el solicitante puede o no permanecer en el territorio del Estado miembro, bien previa petición del solicitante concernido, bien de oficio, si la decisión pone fin al derecho del solicitante a permanecer en el Estado miembro y cuando, en tales casos, el derecho a permanecer en el Estado miembro mientras se resuelve el recurso no se contemple en el Derecho nacional.

[...]

8. Los Estados miembros permitirán al solicitante permanecer en el territorio mientras se resuelve el procedimiento para decidir si el solicitante puede o no permanecer en el territorio del Estado miembro, a que se refieren los apartados 6 y 7.

[...]»

Directiva 2013/33

24 El considerando 17 de la Directiva 2013/33 es del siguiente tenor:

«Los motivos de internamiento establecidos en la presente Directiva no prejuzgarán los demás motivos de internamiento, incluidos los de detención en el ámbito de un proceso penal, aplicables en virtud del Derecho nacional sin vinculación con las solicitudes de protección internacional de personas de terceros países o de apátridas.»

25 El artículo 2 de esta Directiva dispone:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

[...]

b) “solicitante”: el nacional de un tercer país o apátrida que haya formulado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se haya dictado una resolución definitiva;

[...]

h) “internamiento”: el confinamiento de un solicitante por un Estado miembro en un lugar determinado donde se priva al solicitante de la libertad de circulación;

[...]»

26 El artículo 3, apartado 1, de la citada Directiva dispone:

«La presente Directiva se aplicará a todos los nacionales de terceros países y apátridas que [formulen] una solicitud de protección internacional en el territorio, incluida la frontera, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito de un Estado miembro, siempre y cuando se les permita permanecer en su territorio en calidad de solicitantes, así como a los miembros de su familia si quedan cubiert[o]s por la solicitud de protección internacional de conformidad con el Derecho nacional.»

27 El artículo 7 de esta Directiva establece:

«1. Los solicitantes podrán circular libremente por el territorio del Estado miembro de acogida o dentro de una zona que les haya asignado dicho Estado miembro. La zona asignada no afectará a la esfera inalienable de la vida privada y ofrecerá suficiente margen para garantizar el acceso a todos los beneficios concedidos con arreglo a la presente Directiva.

2. Los Estados miembros podrán asignar residencia al solicitante por razones de interés público, de orden público o cuando así lo requirieran la tramitación rápida y la supervisión eficaz de su solicitud de protección internacional.

3. Los Estados miembros podrán condicionar la prestación de las condiciones materiales de acogida a la efectiva residencia de los solicitantes en un determinado lugar, que será fijado por los Estados miembros. La correspondiente decisión, que podrá ser de carácter general, se adoptará de forma individual y de conformidad con el Derecho nacional.

[...]»

28 A tenor del artículo 8 de la Directiva 2013/33:

«1. Los Estados miembros no internarán a una persona por la única razón de que sea un solicitante de protección internacional, de conformidad con la Directiva [2013/32].

2. Cuando ello resulte necesario, sobre la base de una evaluación individual de cada caso, los Estados miembros podrán internar a un solicitante siempre que no se puedan aplicar efectivamente medidas menos coercitivas.

3. Un solicitante solo podrá ser internado:

a) para determinar o verificar su identidad o nacionalidad;

b) para determinar los elementos en que se basa la solicitud de protección internacional que no podrían obtenerse sin el internamiento, en particular cuando exista riesgo de fuga del solicitante;

c) para decidir, en el marco de un procedimiento, sobre el derecho del solicitante a entrar en el territorio;

d) cuando la persona internada esté sometida a un procedimiento de retorno con arreglo a la [Directiva 2008/115], para preparar el retorno o la ejecución del proceso de expulsión, y el Estado miembro pueda demostrar sobre la base de criterios objetivos, que, en particular, el interesado ya ha tenido la oportunidad de acceder al procedimiento de asilo, por lo que hay motivos razonables para pensar que únicamente [formula] la solicitud de protección internacional para retrasar o frustrar la ejecución de la decisión de retorno;

e) cuando así lo exija la protección de la seguridad nacional y el orden público;

f) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida [(DO 2013, L 180, p. 31)].

Los motivos de internamiento quedarán establecidos en el Derecho nacional.

4. Los Estados miembros velarán por que el Derecho nacional establezca normas que ofrezcan alternativas al internamiento, como la presentación periódica ante las autoridades, el depósito de una fianza o la obligación de permanecer en un lugar determinado.»

29 Según el artículo 9, apartado 2, de esta Directiva:

«El internamiento de los solicitantes será ordenado por escrito por las autoridades judiciales o administrativas. La orden de internamiento reflejará los motivos de hecho y de derecho en que se base.»

30 A tenor del artículo 10, apartado 1, de la citada Directiva:

«El internamiento de los solicitantes se llevará a cabo, por norma general, en centros de internamiento especializados. Cuando un Estado miembro no pueda proporcionar la acogida en un centro de internamiento especializado y deba recurrir a centros penitenciarios, el solicitante internado será mantenido separado de los presos comunes y se aplicarán las condiciones de internamiento establecidas en la presente Directiva.

[...]»

31 El artículo 11 de esta Directiva establece:

«1. La salud, incluida la salud psíquica, de los solicitantes internados que sean personas vulnerables deberá ser una prioridad de las autoridades nacionales.

Cuando se interne a personas vulnerables, los Estados miembros garantizarán un control regular y una ayuda adecuada que tendrá en cuenta la situación particular de las mismas, incluida su salud.

2. Únicamente se internará a los menores como medida de último recurso y tras haberse determinado la imposibilidad de aplicar eficazmente otras medidas alternativas menos coercitivas. El período de tiempo de internamiento será el más breve posible y se realizarán todos los esfuerzos necesarios para la puesta en libertad de los menores internados y para proporcionarles un centro adecuado para menores.

Primará para los Estados miembros el interés superior del menor, tal como establece el artículo 23, apartado 2.

Los menores internados tendrán la posibilidad de participar en actividades de ocio, incluido el juego y actividades de recreo propias de su edad.

3. Los menores no acompañados únicamente serán internados en circunstancias excepcionales. Se realizarán todos los esfuerzos necesarios para la puesta en libertad de los menores no acompañados lo más rápido posible.

Nunca se internará a los menores no acompañados en centros penitenciarios.

En la medida de lo posible, a los menores no acompañados se les acogerá en centros con personal e instalaciones que tengan en cuenta las necesidades propias de las personas de su edad.

Cuando se interne a menores no acompañados, los Estados miembros se asegurarán de que sean alojados separadamente de los adultos.

[...]»

32 Con arreglo al artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33:

«En casos debidamente justificados, los Estados miembros podrán fijar excepcionalmente condiciones materiales de acogida diferentes de las previstas en el presente artículo durante un período razonable, que deberá ser lo más corto posible, cuando:

- a) sea necesaria una evaluación de las necesidades específicas del solicitante, de conformidad con el artículo 22;
- b) las capacidades de alojamiento normalmente existentes estén temporalmente agotadas.

Dichas condiciones diferentes atenderán en cualquier caso a las necesidades básicas.»

33 Con arreglo al artículo 21 de esa Directiva:

«En la legislación nacional por la que se apliquen las disposiciones de la presente Directiva, los Estados miembros tendrán en cuenta la situación específica de las personas vulnerables tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidades, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores, víctimas de la trata de seres humanos, personas con enfermedades graves, personas con trastornos psíquicos y personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual, como las víctimas de la mutilación genital femenina.»

34 Con arreglo al artículo 22, apartado 1, párrafo tercero, de dicha Directiva:

«Los Estados miembros garantizarán que la asistencia prestada a los solicitantes con necesidades de acogida particulares, de conformidad con la presente Directiva, tenga en cuenta sus necesidades de acogida particulares durante todo el procedimiento de asilo y que su situación sea objeto de un seguimiento adecuado.»

Derecho húngaro

Ley sobre el Derecho de Asilo

35 El artículo 4, apartado 3, de la a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Ley LXXX de 2007 sobre el Derecho de Asilo) (*Magyar Közlöny* 2007/83; en lo sucesivo, «Ley sobre el Derecho de Asilo») dispone lo siguiente:

«Las disposiciones de la presente Ley se aplicarán a las personas que requieran un trato especial teniendo en cuenta las necesidades específicas derivadas de su situación.»

36 El artículo 5, apartado 1, de la Ley sobre el Derecho de Asilo establece:

«El solicitante de asilo tendrá derecho:

- a) de conformidad con los requisitos establecidos en la presente Ley, a permanecer en el territorio de Hungría y, con arreglo a lo dispuesto en la normativa específica, a obtener un permiso de residencia en el territorio de Hungría;
- b) de conformidad con los requisitos establecidos en la presente Ley y en la normativa específica, a recibir prestaciones, una ayuda y un alojamiento;
- c) a ocupar un empleo en el lugar en el que esté situado el centro de acogida o en un lugar de trabajo determinado por el empleador público dentro de los nueve meses siguientes a la presentación de la solicitud de asilo y, después de este plazo, con arreglo a las normas generales aplicables a los extranjeros.»

37 El artículo 29 de esta Ley preceptúa:

«Las condiciones de acogida se dispensarán teniendo en cuenta las necesidades específicas de las personas que requieran de un trato especial.»

38 Según el artículo 30, apartado 3, de dicha Ley:

«Al adoptar una decisión que restrinja o revoque el disfrute de las condiciones materiales de acogida

- a) la autoridad competente en materia de asilo deberá tomar en consideración la situación individual del solicitante de asilo, teniendo en cuenta en particular a las personas que requieran de un trato especial, y
- b) la restricción o la revocación deberán ser proporcionales a la infracción cometida.»

39 El artículo 31/A de la referida Ley establece:

«1. A efectos de tramitar el procedimiento de asilo o de garantizar el traslado con arreglo al Reglamento [n.º 604/2013], la autoridad competente en materia de asilo podrá decretar el internamiento, con sujeción a los límites establecidos en el artículo 31/B, de los solicitantes de asilo cuya autorización para permanecer en el territorio traiga causa exclusivamente en la presentación de una solicitud:

- a) cuando ello permita determinar la identidad o la nacionalidad del interesado en caso de que sea incierta,
- b) cuando el interesado esté sujeto a un procedimiento de retorno y existan elementos objetivos —tales como haber tenido la oportunidad de acceder al procedimiento de protección internacional— que permitan demostrar u otras razones válidas que permitan considerar que formula su solicitud de protección internacional con el solo objetivo de retrasar o frustrar la ejecución de la decisión de retorno,

- c) para determinar los hechos y circunstancias en que se basa la solicitud de protección internacional que no podrían obtenerse sin el internamiento, en particular cuando exista riesgo de fuga del solicitante,
- d) cuando así lo exija la protección de la seguridad nacional o del orden público.
- e) cuando la solicitud se presente en la zona internacional de un aeropuerto,
- f) o cuando el internamiento sea necesario para garantizar los procedimientos de traslado con arreglo al Reglamento [n.º 604/2013] y exista un riesgo grave de fuga del interesado.

[...]

2. El internamiento de los solicitantes de asilo podrá ordenarse tras efectuar una evaluación individual y únicamente si el objetivo perseguido no puede alcanzarse mediante una medida que garantice que la persona afectada permanezca a disposición de las autoridades.

[...]

5. El internamiento de los solicitantes de asilo se ordenará mediante una resolución que será ejecutiva desde su notificación.

[...]»

40 El artículo 31/B de la Ley sobre el Derecho de Asilo dispone:

- «1. No podrá ordenarse el internamiento solo porque se haya formulado una solicitud de asilo.
- 2. No podrá ordenarse el internamiento de un solicitante de asilo que sea menor no acompañado.
- 3. Solo podrá ordenarse el internamiento de familias con hijos menores de edad como medida de último recurso, teniendo en cuenta ante todo el interés superior de los menores.

[...]»

41 El artículo 32/D, apartado 1, de la referida Ley establece:

«La solicitud es una declaración formulada por una parte sobre la base de la cual la autoridad competente en materia de asilo incoa un procedimiento administrativo.»

42 De conformidad con el artículo 35 de dicha Ley:

«1. El procedimiento de asilo se inicia con la presentación de la solicitud de asilo ante la autoridad competente en materia de asilo. El solicitante de asilo queda sujeto al procedimiento de asilo:

- a) desde la fecha en que presente, en persona, la solicitud de protección internacional ante la autoridad competente en materia de asilo, o

b) cuando presente la solicitud de protección internacional ante otra autoridad, desde la fecha en que la autoridad competente en materia de asilo la registre,

hasta que se notifique la decisión dictada al término del procedimiento contra la que no quepa interponer recurso.

[...]»

43 Con arreglo al artículo 51 de dicha Ley:

«1. Si no concurren los requisitos de aplicación de los Reglamentos [n.ºs 604/2013 y n.º 118/2014] la autoridad competente en materia de asilo resolverá sobre la admisibilidad de la solicitud y sobre la concurrencia de las condiciones para adoptar una decisión sobre el objeto de la solicitud con arreglo a un procedimiento acelerado.

2. Se declarará inadmisibile la solicitud cuando:

[...]

e) exista un tercer país que pueda considerarse tercer país seguro para el solicitante.

[...]

7. Podrá sustanciarse la solicitud conforme al procedimiento acelerado cuando el solicitante:

[...]

h) haya entrado ilegalmente en el territorio húngaro, o haya prolongado ilegalmente su estancia, y no haya formulado una solicitud de asilo en un plazo razonable, pese a haber tenido la oportunidad de hacerlo, ni haya podido esgrimir ninguna razón válida para justificar esa demora;

[...]»

44 A tenor del artículo 53 de la Ley sobre el Derecho de Asilo:

«1. La autoridad competente en materia de asilo desestimaré la solicitud mediante auto cuando llegue a la conclusión de que concurre alguno de los supuestos recogidos en el artículo 51, apartado 2.

2. La decisión por la que se desestime la solicitud por causa de inadmisibilidad o que se haya dictado mediante procedimiento acelerado podrá impugnarse en vía contencioso-administrativa.

[...]

6. En el procedimiento contencioso-administrativo, la presentación de la demanda no tendrá como efecto que se suspenda la ejecución de la decisión, exceptuando las decisiones en materia de asilo que se adopten con arreglo al artículo 51, apartados 2, letra e), y 7, letra h).»

- 45 El 15 de septiembre de 2015 entró en vigor la 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; en lo sucesivo, «Ley de Gestión de la Inmigración Masiva»). Esta Ley, que modificó, en particular, la Ley sobre el Derecho de Asilo, introduce los conceptos de «situación de crisis provocada por una inmigración masiva» y de «procedimiento fronterizo». Prevé además la creación de zonas de tránsito dentro de las cuales se apliquen los procedimientos de asilo.
- 46 En virtud de la Ley de Gestión de la Inmigración Masiva, si se produce una «situación de crisis provocada por una inmigración masiva», las solicitudes presentadas en las zonas de tránsito establecidas en la frontera se examinarán de conformidad con las normas del procedimiento fronterizo.
- 47 A este respecto, el artículo 71/A de la Ley sobre el Derecho de Asilo, insertado por la Ley de Gestión de la Inmigración Masiva, dispone:

«1) Si el extranjero formula su solicitud en una zona de tránsito:

- a) antes de entrar en el territorio de Hungría, o
- b) tras haber sido detenido en el territorio de Hungría en el interior de una franja de 8 kilómetros desde el trazado de la frontera exterior, según se define en el artículo 2, apartado 2, 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), o de los hitos fronterizos, y haber sido escoltado al otro lado de la entrada de la instalación destinada a proteger el orden en la frontera, según lo dispuesto en la az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Ley LXXXIX de 2007 sobre las Fronteras Estatales),

las disposiciones del presente capítulo se aplicarán, sin perjuicio de las excepciones previstas en el presente artículo.

2) Durante el procedimiento fronterizo el solicitante de asilo no podrá acogerse a los derechos establecidos en el artículo 5, apartado 1, letras a) y c).

3) La autoridad competente en materia de asilo resolverá de manera prioritaria sobre la admisibilidad de la solicitud de asilo, a más tardar en el plazo de ocho días desde su presentación, y notificará de inmediato su decisión.

4) Transcurridas cuatro semanas desde la presentación de la solicitud, la policía de extranjería autorizará la entrada en el territorio húngaro con arreglo a la ley.

5) Si la solicitud no fuera declarada inadmisibile, la policía de extranjería autorizará la entrada en el territorio con arreglo a la ley.

6) Si se autoriza la entrada en el territorio de Hungría, la autoridad competente en materia de asilo tramitará el procedimiento de asilo según las normas generales.

7) Las normas del procedimiento fronterizo no serán de aplicación a las personas que precisen un trato especial.

[...]»

48 La a 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; en lo sucesivo, «Ley XX de 2017») amplió los supuestos en los que el Gobierno puede declarar una «situación de crisis provocada por una inmigración masiva», en el sentido de la Ley sobre el Derecho de Asilo, y modificó las disposiciones que permiten apartarse de las disposiciones generales de esta Ley en tal situación de crisis.

49 Desde la entrada en vigor de la Ley XX de 2017, el artículo 80/A de la Ley sobre el Derecho de Asilo dispone:

«1. Podrá declararse una situación de crisis provocada por una inmigración masiva:

a) en caso de que el número de solicitantes de asilo que lleguen a Hungría supere de media:

aa) 500 personas al día durante un mes;

ab) 750 personas al día durante dos semanas consecutivas, o

ac) 800 personas al día durante una semana;

b) en caso de que el número de personas que se encuentren en las zonas de tránsito de Hungría, con excepción de las que prestan asistencia a nacionales extranjeros, supere de media:

ba) 1 000 personas al día durante un mes;

bb) 1 500 personas al día durante dos semanas consecutivas, o

bc) 1 600 personas al día durante una semana;

c) en caso de que, fuera de los supuestos contemplados en las letras a) y b), sobrevenga alguna circunstancia relacionada con tal situación migratoria que:

ca) amenace directamente la seguridad de la frontera exterior húngara, tal como se define en el artículo 2, apartado 2, del Código de fronteras Schengen;

cb) amenace directamente la seguridad pública, el orden público o la salud pública dentro de una franja de territorio húngaro de 60 metros desde el trazado de la frontera exterior húngara, tal como se define en el artículo 2, apartado 2, del Código de fronteras Schengen, o de los hitos fronterizos, o en cualquier localidad del territorio húngaro, en particular si se producen conflictos o actos violentos en un centro de acogida o en una instalación de alojamiento para extranjeros que se encuentre en la zona delimitada de esta manera o en tal localidad y sus alrededores.

2. A instancias del jefe de policía nacional y del jefe de la autoridad competente en materia de asilo y a propuesta del ministro competente, el Gobierno podrá declarar mediante decreto una situación de crisis provocada por una inmigración masiva, que podrá comprender todo el territorio húngaro o solo parte de este.

[...]

4. El decreto del Gobierno a que se refiere el apartado 2 tendrá una vigencia máxima de seis meses, salvo que el Gobierno lo prorrogue. El Gobierno podrá prorrogarlo si concurren en el momento de la prórroga los requisitos aplicables a la declaración de una situación de crisis provocada por una inmigración masiva.

[...]

6. En una situación de crisis provocada por una inmigración masiva, las disposiciones de los artículos 80/B a 80/G se aplicarán únicamente en el territorio definido en el decreto del Gobierno a que se refiere el apartado 2, y únicamente en la medida en que sea necesario para abordar las causas profundas de tal situación y gestionarla.»

50 A tenor del artículo 80/H de la Ley sobre el Derecho de Asilo:

«En caso de una situación de crisis provocada por una inmigración masiva, se aplicarán las disposiciones de los capítulos I a IV y V/A VIII junto con las excepciones establecidas en los artículos 80/I a 80/K»

51 El artículo 80/I de esta Ley establece:

«No se aplicarán las disposiciones siguientes:

[...]

b) el artículo 35, apartados 1 y 6;

[...]

i) los artículos 71/A a 72.»

52 Según el artículo 80/J de dicha Ley:

«1. La solicitud de asilo deberá presentarse en persona ante la autoridad competente y exclusivamente en la zona de tránsito, salvo que el solicitante de asilo:

a) esté sujeto a una medida coercitiva o a una medida o a una condena que restrinja su libertad individual;

b) esté sujeto a una medida de internamiento ordenada por la autoridad competente en materia de asilo;

c) resida legalmente en el territorio de Hungría y no solicite ser alojado en un centro de acogida.

2. El solicitante de asilo estará sujeto al procedimiento de asilo desde la presentación de su solicitud de protección internacional ante la autoridad competente hasta la notificación de la decisión adoptada al término del procedimiento que ya no sea susceptible de recurso.

3. La policía conducirá al extranjero en situación irregular en el territorio de Hungría que haya manifestado su intención de presentar una solicitud de asilo al otro lado de la entrada de una instalación destinada a proteger el orden en la frontera, contemplada en la az államhatárról

szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Ley LXXXIX de 2007 sobre las Fronteras Estatales). El interesado podrá presentar su solicitud de asilo de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1.

4. Mientras dure el procedimiento, los solicitantes de asilo que residan en la zona de tránsito no disfrutarán de los derechos a que se refiere el artículo 5, apartado 1, letras a) y c).

5. La autoridad competente en materia de asilo atribuirá al solicitante de asilo la zona de tránsito como su lugar de permanencia, hasta que sean ejecutivos el auto de traslado con arreglo al Reglamento [n.º 604/2013] o la decisión que ya no sea susceptible de recurso. El solicitante de asilo podrá abandonar la zona de tránsito cruzando la puerta de salida.

6. Si el solicitante de asilo es un menor no acompañado de menos de 14 años, la autoridad competente en materia de asilo tramitará el procedimiento de asilo con arreglo a las normas generales, tras la entrada del menor en Hungría. Dicha autoridad encontrará sin demora un alojamiento temporal para dicho solicitante y solicitará simultáneamente a la autoridad competente en materia de tutela que designe a un tutor encargado de proteger y representar al menor. El tutor deberá ser nombrado en el plazo de ocho días desde la recepción de la solicitud de la autoridad competente en materia de asilo. La autoridad competente en materia de tutela comunicará sin demora el nombre del tutor nombrado al menor no acompañado y a la autoridad competente en materia de asilo.»

53 A tenor del artículo 80/K de la referida Ley:

«1. La resolución que desestime la solicitud basándose en la inadmisibilidad de la misma o que se haya pronunciado en un procedimiento acelerado podrá ser impugnada en el plazo de tres días. La autoridad competente en materia de asilo hará llegar al órgano jurisdiccional, en un plazo de tres días, el escrito de impugnación, junto con la documentación relativa al asunto y su escrito de contestación.

2. La autoridad competente en materia de asilo adoptará su resolución sobre la base de las informaciones de que disponga o pondrá fin al procedimiento en el caso de que el solicitante de asilo:

[...]

d) abandone la zona de tránsito.

[...]

4. La resolución que ponga fin al procedimiento con arreglo al apartado 2 no podrá impugnarse en el marco de un procedimiento contencioso-administrativo.

[...]

7. Las resoluciones dirigidas a los solicitantes de asilo que hayan abandonado la zona de tránsito se les notificarán mediante anuncio. [...]

[...]

10. Tras serle notificada una resolución que ya no sea susceptible de recurso, el solicitante de asilo abandonará la zona de tránsito.

11. El solicitante de asilo que vuelva a presentar una solicitud tras haberse dictado una resolución definitiva de archivo o de denegación de su solicitud anterior perderá el disfrute de los derechos contemplados en el artículo 5, apartado 1), letras a) a c).»

Ley sobre las Fronteras Estatales

54 El artículo 5 de la az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Ley LXXXIX de 2007 sobre las Fronteras Estatales) (*Magyar Közlöny* 2007/88; en lo sucesivo, «Ley sobre las Fronteras Estatales») dispone:

«1. De conformidad con la presente Ley, podrá utilizarse, en el territorio de Hungría, una franja de 60 metros a partir del trazado de la frontera exterior, tal y como se define en el artículo 2, apartado 2, del Código de Fronteras Schengen, o de los hitos fronterizos, para construir, establecer o explotar instalaciones destinadas a proteger el orden en la frontera —incluidas las contempladas en el artículo 15/A— y a llevar a cabo las tareas relativas a la defensa y la seguridad nacional, la gestión de catástrofes, la vigilancia de fronteras, el asilo y la policía migratoria.

1 *bis*. La policía podrá detener a los extranjeros en situación irregular en el territorio húngaro dentro de una franja de 8 km desde el trazado de la frontera exterior, como esta se define en el artículo 2, apartado 2, del Código de fronteras Schengen, o de los hitos fronterizos, y conducirlos al otro lado de la entrada de la instalación a que se refiere el apartado 1 más cercana, salvo en caso de sospecha de infracción.

1 *ter*. En caso de que se haya declarado una situación de crisis provocada por una inmigración masiva, la policía podrá detener a los extranjeros en situación irregular en todo el territorio húngaro y conducirlos al otro lado de la entrada de la instalación a que se refiere el apartado 1 más cercana, salvo en caso de sospecha de infracción.

[...]»

55 El artículo 15/A de esta Ley dispone:

«1. Podrán crearse zonas de tránsito en la zona a que se refiere el artículo 5, apartado 1, para que sirvan de lugar de residencia temporal de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria [...] y de lugar en el que se desarrollen los procedimientos en materia de asilo y de policía de extranjería y que albergue las instalaciones necesarias a tal fin.

2. Un solicitante de asilo que se encuentre en una zona de tránsito podrá entrar en el territorio de Hungría:

- a) si la autoridad competente en materia de asilo adopta una decisión que le conceda la protección internacional;
- b) si concurren los requisitos para la aplicación de las normas generales relativas al procedimiento de asilo, o

c) si procede la aplicación de las disposiciones del artículo 71/A, apartados 4 y 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo.

2 *bis*. En caso de una situación de crisis provocada por una inmigración masiva, se podrá autorizar la entrada en el territorio de Hungría de un solicitante de protección internacional que se encuentre en una zona de tránsito en los supuestos contemplados en el apartado 2, letras a) y b).

3. En la zona de tránsito, los organismos públicos desempeñarán sus funciones y ejercerán sus facultades de conformidad las disposiciones legales que les sean aplicables.

4. Contrariamente a lo dispuesto en el apartado 1, en una situación de crisis provocada por una inmigración masiva, también podrá designarse como zona de tránsito una instalación situada en un lugar distinto del indicado en el artículo 5, apartado 1.»

Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo

56 El artículo 39, apartado 6, de la a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Ley I de 2017 por la que se aprueba el Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo) (*Magyar Közlöny* 2017/30; en lo sucesivo, «Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo») preceptúa:

«Salvo que en la presente Ley se disponga lo contrario, la demanda no suspenderá la eficacia del acto administrativo».

57 El artículo 50 del Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo establece:

«1. Toda persona cuyo derecho o interés legítimo se haya violado como consecuencia de una actuación administrativa o del mantenimiento de una situación resultante de dicha actuación podrá pedir, en cualquier fase del procedimiento, la tutela judicial inmediata ante el tribunal competente con el fin de evitar que se materialice un riesgo inminente de perjuicio, de que se dicte en su favor una resolución provisional sobre la relación jurídica controvertida o de que se mantenga la situación que ha originado el litigio.

2. En el marco de la petición de tutela judicial inmediata podrá solicitarse:

a) el efecto suspensivo,

[...]»

Decreto del Gobierno 301/2007

58 El artículo 33 del a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló, 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet (Decreto del Gobierno 301/2007. (XI. 9.) de desarrollo de la Ley sobre el Derecho de Asilo) (*Magyar Közlöny* 2007/151; en lo sucesivo, «Decreto de desarrollo de la Ley sobre el Derecho de Asilo») dispone:

«1. Cuando así lo justifique la situación individual del solicitante de asilo necesitado de trato especial, la autoridad competente en materia de asilo deberá garantizar que disponga de un alojamiento separado en el centro de acogida.

2. Habrá de procurarse, en la medida de lo posible, que también se preserve la unidad familiar cuando la persona necesitada de trato especial disfrute de un alojamiento separado.»

59 El artículo 34, apartado 1, de este Decreto establece:

«Además de lo dispuesto en los artículos 26 y 27, los solicitantes de asilo que requieran de trato especial —en la medida en que sea necesario, habida cuenta de su situación individual y sobre la base, asimismo, de un peritaje médico— tendrán derecho a acceder gratuitamente a prestaciones sanitarias que estén justificadas por su estado de salud, a medidas de readaptación, a la atención psicológica, incluida la atención psicológica clínica, así como al tratamiento psicoterapéutico.»

Procedimiento administrativo previo

60 El 11 de diciembre de 2015, la Comisión remitió a Hungría un escrito de requerimiento en el que le imputaba haber infringido, en particular, el artículo 46, apartados 1, 3, 5 y 6, de la Directiva 2013/32.

61 Hungría respondió al escrito de requerimiento alegando que su normativa era compatible con el Derecho de la Unión.

62 El 7 de marzo de 2017, Hungría adoptó la Ley XX de 2017. La Comisión consideró que esta Ley podía suscitar preocupaciones adicionales respecto de las que ya se habían expuesto en el escrito de requerimiento.

63 El 18 de mayo de 2017, la Comisión remitió, en consecuencia, un escrito de requerimiento complementario a Hungría mediante el que le imputaba el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 5, 6, apartado 1, 12, apartado 1, y 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115; de los artículos 3, 6, 7, 24, apartado 3, 31, apartado 8, 33, 38, 43 y 46, apartados 1, 3, 5 y 6, de la Directiva 2013/32; de los artículos 2, 8, 9, 11 y 17, apartado 2, de la Directiva 2013/33, en relación con los artículos 2, letra g), y 17, apartados 3 y 4, de esta Directiva, y, por último, de los artículos 6, 18 y 47 de la Carta.

64 Mediante escrito de 18 de julio de 2017, Hungría respondió al escrito de requerimiento complementario. Posteriormente completó esta respuesta el 2 de octubre y el 20 de noviembre de 2017. Pese a declarar que su normativa era compatible con el Derecho de la Unión, este Estado miembro modificó determinados aspectos concretos de ella.

65 El 8 de diciembre de 2017, la Comisión remitió a Hungría un dictamen motivado, que se le notificó ese mismo día, en el que declaraba que este Estado miembro no había cumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 5, 6, apartado 1, 12, apartado 1, 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115; de los artículos 3, 6, 24, apartado 3, 43 y 46, apartados 3, 5 y 6, de la Directiva 2013/32, y de los artículos 2, letra h), 8, 9 y 11 de la Directiva 2013/33, en relación con los artículos 6, 18 y 47 de la Carta:

- al limitar, en el marco del procedimiento de recurso contra la decisión por la que se deniega la solicitud de protección internacional, el examen a que se refiere el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32 a los hechos y a los fundamentos de Derecho analizados en el marco de la adopción de la decisión;

- al no transponer al ordenamiento jurídico interno el artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32 y al adoptar disposiciones que se apartan de la regla general relativa al «efecto suspensivo automático» de los recursos de los solicitantes de protección internacional en situaciones que no están incluidas en el artículo 46, apartado 6, de esa Directiva;
 - al trasladar coactivamente al otro lado de la valla fronteriza, sin respetar los procedimientos y garantías previstos en los artículos 5, 6, apartado 1, 12, apartado 1, y 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115, a los nacionales de terceros países que se encuentran en su territorio en situación irregular;
 - al establecer que la solicitud de asilo debe presentarse ante la autoridad competente en persona y exclusivamente en las zonas de tránsito;
 - al ordenar que se aplique a todos los solicitantes de asilo (a excepción de los menores de 14 años no acompañados) un procedimiento a resultas del cual quedan internados en las instalaciones de las zonas de tránsito durante todo el procedimiento de asilo, que solo pueden abandonar en dirección a Serbia, y al no dotar a dicho internamiento de las garantías pertinentes, y
 - al reducir de ocho a tres días el plazo fijado para presentar una solicitud de revisión de las decisiones de primer grado por las que se deniega la solicitud de asilo.
- 66 El 8 de febrero de 2018, Hungría respondió al dictamen motivado de la Comisión reafirmando que consideraba que su normativa era conforme con el Derecho de la Unión.
- 67 El 21 de diciembre de 2018, al no estimar convincentes las observaciones de Hungría, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Observaciones preliminares

- 68 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como esta se presentaba al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado [sentencia de 28 de enero de 2020, Comisión/Italia (Directiva de lucha contra la morosidad), C-122/18, EU:C:2020:41, apartado 58 y jurisprudencia citada]. En consecuencia, la existencia o no del supuesto incumplimiento ha de ser apreciada a la vista del estado de la legislación interna en vigor en esa fecha [véase, en este sentido, la sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad), C-543/17, EU:C:2019:573, apartados 23 y 24].
- 69 En la vista, Hungría confirmó que, en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado que le había remitido la Comisión, a saber, el 8 de febrero de 2018, las disposiciones de la Ley XX de 2017 eran aplicables en todo el territorio húngaro, habida cuenta de que la vigencia del decreto del Gobierno que había declarado, en todo su territorio, una «situación de crisis provocada por una inmigración masiva», en el sentido de la Ley sobre el Derecho de Asilo, se había prorrogado al menos hasta esa fecha.

- 70 De ello se sigue que, en el examen de la compatibilidad de la normativa húngara con las disposiciones del Derecho de la Unión que la Comisión considera que Hungría ha infringido, el Tribunal de Justicia debe tomar en consideración las modificaciones introducidas en dicha normativa por la Ley XX de 2017.

Sobre la primera imputación, relativa al acceso al procedimiento de protección internacional

Alegaciones de las partes

- 71 La Comisión considera que Hungría ha infringido los artículos 3 y 6 de la Directiva 2013/32 al exigir que la solicitud de asilo se presente en persona y exclusivamente en las zonas de tránsito de Röszke (Hungría) y de Tompa (Hungría), a las que las autoridades húngaras restringen drásticamente el acceso.
- 72 A este respecto, en primer lugar, la Comisión observa que, cuando se declara una situación de crisis provocada por una inmigración masiva, el artículo 80/J, apartado 1, de la Ley sobre el Derecho de Asilo, introducido por la Ley XX de 2017, obliga, en principio, a que toda solicitud de asilo se presente, en persona, en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa, en la frontera serbo-húngara.
- 73 La Comisión sostiene, además, que las autoridades húngaras solo autorizan un número muy reducido de entradas diarias en estas zonas de tránsito; así, consta que, desde el 23 de enero de 2018, solo puede entrar en cada una de dichas zonas de tránsito una persona al día, lo cual genera un tiempo de espera de varios meses para poder entrar en alguna de ellas a fin de formular una solicitud de protección internacional.
- 74 La Comisión afirma que la admisión a las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa se realiza sobre la base de una lista de espera informal que unos «jefes de comunidad» transmiten a las autoridades húngaras. Señala que, como no existe ninguna infraestructura en la franja de terreno que va desde la frontera serbo-húngara hasta estas zonas de tránsito, pocas personas aguardan frente a la entrada de estas y la mayoría de ellas viven en las poblaciones serbias de los alrededores.
- 75 En segundo lugar, la Comisión señala que de los artículos 3 y 6 de la Directiva 2013/32 resulta que los Estados miembros están obligados a velar por que toda persona que desee obtener protección internacional pueda formular una solicitud a tal efecto en su territorio y tenga acceso, tras llegar a dicho territorio, al procedimiento de concesión de esta protección; este mandato se aplica cualquiera que sea el tercer país a través de cuyo territorio llegue el solicitante a la frontera de un Estado miembro.
- 76 Pues bien, según la Comisión, al autorizar únicamente a las personas que se encuentran en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa a formular y a que se registre la solicitud de protección internacional y al limitar muy drásticamente el acceso a dichas zonas, Hungría no ofrece a las personas que se encuentran en sus fronteras la posibilidad de formular una solicitud de protección internacional y de que esta se registre en el plazo establecido en la Directiva 2013/32.

- 77 En opinión de la Comisión, con independencia del número exacto de personas que estén a la espera, un sistema que supedita el derecho al registro conferido por el artículo 6 de la Directiva 2013/32 a que la solicitud se formule en un lugar concreto, al cual se limita el acceso durante un dilatado período, no es conforme con el mandato de dicho artículo de que el acceso al procedimiento se garantice oportunamente.
- 78 Hungría responde, en primer lugar, que los solicitantes de protección internacional no tienen derecho a elegir su país de asilo y que una parte de las personas que se presentan en sus fronteras no huyen de persecuciones que los amenacen directamente.
- 79 Además, en opinión de este Estado miembro, no solo debe tomarse en consideración el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2013/32, sino también los apartados 2 y 3 de este artículo, que ponen de manifiesto que el legislador de la Unión autoriza a los Estados miembros a exigir que el solicitante de protección internacional presente su solicitud personalmente en un lugar determinado, lo que necesariamente implica que pueda imposibilitarse que se presenten, simultáneamente, un número muy elevado de solicitudes.
- 80 Además, según Hungría, la Directiva 2013/32 no determina el número de lugares en los que cada Estado miembro debe garantizar la posibilidad de presentar solicitudes de asilo. Aduce que, al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado, había en su territorio dos zonas de tránsito, una en Röszke y la otra en Tompa, en la ruta de los solicitantes de protección internacional y en las cuales se podían presentar tales solicitudes; además, la mayor parte de las personas que entran ilegalmente en Hungría intentan cruzar la frontera serbo-húngara cerca de estas zonas de tránsito, de modo que era razonable esperar que presentaran sus solicitudes en ellas.
- 81 Hungría entiende que, en consecuencia, el Derecho de la Unión no se opone al artículo 80/J, apartado 1, de la Ley sobre el Derecho de Asilo, el cual, por lo demás, solamente se aplica en caso de que se haya declarado una «situación de crisis provocada por una inmigración masiva».
- 82 Hungría observa asimismo que puede declararse tal situación de crisis, en particular, porque así lo justifican las necesidades nacionales en materia de orden público y de seguridad interior. Así, en el caso de autos, se cometieron en Hungría más de 17 000 infracciones relacionadas con la inmigración ilegal en 2018. De esta manera, la obligación de presentar la solicitud de protección internacional en las zonas de tránsito refuerza la eficacia de la lucha contra el tráfico de seres humanos y satisface el mandato de proteger las fronteras del espacio Schengen.
- 83 Alega además que el artículo 80/J, apartado 1, de la Ley sobre el Derecho de Asilo contempla excepciones a la obligación de que la solicitud de asilo se presente en dichas zonas de tránsito. Así, las personas que se encuentran legalmente en Hungría pueden presentar su solicitud en cualquier lugar de su territorio nacional.
- 84 Aduce que, por otra parte, tras presentarse la solicitud en la zona de tránsito de que se trate, el procedimiento se inicia con arreglo a las normas generales. El artículo 32/D de la Ley sobre el Derecho de Asilo garantiza así que, tras la presentación de la solicitud, la autoridad competente en materia de asilo incoe inmediatamente el procedimiento. Por consiguiente, el registro de la solicitud se realiza inmediatamente después de que se haya formulado en la zona de tránsito de que se trate, o, en cualquier caso, a más tardar, en las 24 horas siguientes, lo cual se ajusta al artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2013/32.

- 85 En segundo lugar, Hungría niega que se haya restringido el acceso a las zonas de tránsito; por lo demás, si bien las autoridades húngaras tienen conocimiento de que existe una práctica consistente en que los solicitantes de asilo que acceden al procedimiento de asilo en Serbia o que reciben asistencia en ese tercer Estado se personan ante dichas zonas de tránsito en un orden que se determina en función de unas listas que elaboran ellos mismos, las autoridades serbias y determinadas organizaciones, las autoridades húngaras ni tienen influencia alguna en el orden que se establece de esa forma, ni participan en su elaboración ni las utilizan.
- 86 Por último, Hungría aduce que, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, el que no haya largas colas a la entrada de las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa se explica por el hecho de que ya se estaba tramitando o se está tramitando un procedimiento de asilo en Serbia en relación con las personas de que se trata y reciben asistencia en este tercer Estado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 87 Mediante la primera imputación, la Comisión reprocha, en esencia, a Hungría haber infringido los artículos 3 y 6 de la Directiva 2013/32 al autorizar solo a un número muy reducido de personas a acceder diariamente desde Serbia a las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa, ubicadas en las inmediaciones de la frontera serbo-húngara, a pesar de que las solicitudes de protección internacional solo pueden formularse en persona y en dichas zonas de tránsito.
- 88 En primer lugar, debe señalarse que, en primer término, a tenor de su artículo 3, apartado 1, la Directiva 2013/32 se aplica a todas las solicitudes de protección internacional formuladas en el territorio de los Estados miembros, con inclusión de la frontera, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito de estos.
- 89 En segundo término, el artículo 6 de dicha Directiva, que lleva como epígrafe «Acceso al procedimiento», establece en su apartado 1, párrafo primero, que, cuando una persona formule una solicitud de protección internacional ante una autoridad competente para el registro de estas solicitudes con arreglo al Derecho nacional, el registro se realizará en el plazo máximo de los tres días hábiles siguientes a que se formule la solicitud. El artículo 6, apartado 1, párrafo segundo, de esta Directiva precisa que, en caso de que la solicitud de protección internacional se formule ante otras autoridades que, pese a ser probable que reciban tales solicitudes, no sean competentes para registrarlas conforme a su Derecho nacional, los Estados miembros velarán por que el registro se realice en el plazo máximo de los seis días hábiles siguientes a la formulación de la solicitud.
- 90 De esta manera, el legislador de la Unión adoptó una concepción amplia de las autoridades que, pese a carecer de competencia para registrar las solicitudes de protección internacional, pueden no obstante recibir tales solicitudes, en el sentido del artículo 6, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2013/32. Así, una autoridad nacional debe en principio tener tal consideración cuando resulte plausible que un nacional de un tercer país o un apátrida formule ante ella una solicitud de protección internacional [véase, en este sentido, la sentencia de 25 de junio de 2020, Ministerio Fiscal (Autoridad que es probable que reciba una solicitud de protección internacional), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, apartados 57 a 59]. Por lo demás, el artículo 6, apartado 1, párrafo tercero, de esta Directiva menciona expresamente, como autoridades que tienen tal consideración, a la policía, los guardias de fronteras, las autoridades de inmigración y el personal de los centros de internamiento.

- 91 En tercer término, cuando, por existir un elevado número de nacionales de terceros países o apátridas que soliciten simultáneamente protección internacional, resulte muy difícil en la práctica respetar los plazos establecidos en el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva, el artículo 6, apartado 5, de esta permite a los Estados miembros, como excepción a la regla general, registrar las solicitudes de protección internacional en el plazo de diez días hábiles desde su formulación.
- 92 En cuarto término, ha de añadirse que, con arreglo al artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva 2013/32, las personas que hayan formulado una solicitud de protección internacional deben tener efectivamente la oportunidad de presentarla lo antes posible y que, sin perjuicio de este derecho, los Estados miembros pueden exigir que se presente personalmente o en un lugar determinado a tal efecto.
- 93 De lo anterior resulta que los Estados miembros están obligados, con carácter general, a registrar, en un plazo fijado en el artículo 6 de la Directiva 2013/32, todas las solicitudes de protección internacional formuladas por nacionales de terceros países o apátridas ante las autoridades nacionales comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Directiva y que, seguidamente, deben velar por que las personas interesadas tengan efectivamente la oportunidad de presentar su solicitud lo antes posible (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de enero de 2018, Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, apartado 76).
- 94 Dicho esto, procede subrayar, en segundo lugar, que, como confirmó la Comisión en la vista, su primera imputación no se refiere al procedimiento de registro o de presentación de la solicitud de protección internacional como tal, sino a las modalidades conforme a las cuales se debe poder formular dicha solicitud, previamente, ante las autoridades húngaras.
- 95 A este respecto, resulta importante señalar, en primer término, que del artículo 7 de la Directiva 2013/32 se desprende que los Estados miembros están obligados a garantizar a todo nacional de un tercer país o apátrida el derecho a formular una solicitud de protección internacional por su propia cuenta o a través de un tercero.
- 96 En consecuencia, el citado artículo 7, en relación con el artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva, confiere a todo nacional de un tercer país o apátrida el derecho a formular una solicitud de protección internacional, incluso en las fronteras o en las zonas de tránsito de un Estado miembro. A este respecto, si bien es cierto que, como observa Hungría, el artículo 6, apartado 3, de dicha Directiva autoriza a los Estados miembros a exigir que las solicitudes de protección internacional se presenten en un lugar determinado, ninguna disposición de esta Directiva establece una norma similar por lo que atañe a la formulación de las solicitudes de protección internacional.
- 97 Por otra parte, tal solicitud se reputa formulada en el momento en que la persona interesada manifiesta, ante alguna de las autoridades a que se refiere el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2013/32, su voluntad de recibir protección internacional, sin que la manifestación de esta voluntad pueda supeditarse a formalidad administrativa alguna [véase, en este sentido, la sentencia de 25 de junio de 2020, Ministerio Fiscal (Autoridad que es probable que reciba una solicitud de protección internacional), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, apartados 93 y 94].
- 98 Por consiguiente, del artículo 6 de la Directiva 2013/32 se desprende que todo nacional de un tercer país o apátrida tiene derecho a formular una solicitud de protección internacional ante cualesquiera de las autoridades mencionadas en dicho artículo, manifestando ante una de ellas su voluntad de que se le confiera protección internacional.

- 99 En segundo término, ha de subrayarse que la formulación de la solicitud de protección internacional ante alguna de las autoridades a que se refiere el artículo 6 de la Directiva 2013/33 constituye una fase fundamental del procedimiento de concesión de protección internacional.
- 100 En efecto, el nacional de un tercer país o el apátrida adquiere la condición de solicitante de protección internacional, en el sentido del artículo 2, letra c), de la Directiva 2013/32, en el momento en que formula la solicitud [sentencia de 25 de junio de 2020, Ministerio Fiscal (Autoridad que es probable que reciba una solicitud de protección internacional), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, apartado 92].
- 101 Además, la formulación de la solicitud de protección internacional constituye el momento en que se inicia el plazo para registrarla, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, de esta Directiva 2013/32, y en que debe ponerse al solicitante en condiciones de presentarla lo antes posible, como exige el artículo 6, apartado 2, de dicha Directiva. Procede recalcar además que la presentación de la solicitud da comienzo al plazo de que dispone la autoridad decisoria, conforme al artículo 31 de esta Directiva, para resolver, en principio, sobre la solicitud de protección internacional.
- 102 Por lo tanto, el derecho a formular dicha solicitud condiciona la observancia efectiva de los derechos a que se registre y pueda presentarse y examinarse dentro de los plazos fijados por la Directiva 2013/32 y, en definitiva, la efectividad del derecho de asilo garantizado en el artículo 18 de la Carta.
- 103 Por lo tanto, so pena de menoscabar el efecto útil del artículo 6 de esta Directiva, un Estado miembro no puede demorar injustificadamente el momento en que se pone a la persona interesada en condiciones de formular la solicitud de protección internacional.
- 104 En tercer término, procede recordar que el objetivo mismo de dicha Directiva, en particular el de su artículo 6, apartado 1, consiste en garantizar un acceso efectivo, sencillo y rápido al procedimiento de protección internacional [sentencia de 25 de junio de 2020, Ministerio Fiscal (Autoridad que es probable que reciba una solicitud de protección internacional), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, apartado 82].
- 105 El artículo 8, apartado 1, de la referida Directiva confirma, por lo demás, dicho objetivo. En efecto, esta disposición tiene por objeto facilitar la formulación de la solicitud de protección internacional obligando en particular a los Estados miembros a proporcionar información sobre la posibilidad de formularla a todo nacional de un tercer país o apátrida que se encuentre en un puesto fronterizo, incluidas las zonas de tránsito en las fronteras exteriores, cuando se presuma que esa persona puede desear formular tal solicitud.
- 106 De todas las consideraciones anteriores resulta que el artículo 6 de la Directiva 2013/32 exige a los Estados miembros garantizar que las personas interesadas puedan ejercer de manera efectiva el derecho a formular una solicitud de protección internacional, incluso en sus fronteras, tan pronto como manifiesten esa voluntad, con la finalidad de que la solicitud se registre y pueda presentarse y examinarse respetándose efectivamente los plazos fijados por esta Directiva.
- 107 Procede examinar si, en el caso de autos, Hungría ha cumplido esta exigencia.

- 108 Este Estado miembro confirma a este respecto que el artículo 80/J de la Ley sobre el Derecho de Asilo obliga a los nacionales de terceros países o a los apátridas que llegan desde Serbia y desean acceder en Hungría al procedimiento de protección internacional no solo a presentar, sino también a formular, sus solicitudes de protección internacional en la zona de tránsito de Rösztke o en la de Tompa.
- 109 Así, en sus observaciones, Hungría precisó que el plazo fijado en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2013/32 para registrar la solicitud de protección internacional no puede iniciarse mientras el solicitante de protección internacional no haya ingresado en alguna de esas zonas de tránsito. De ello se deduce que la formulación de la solicitud solamente puede realizarse en dichas zonas, extremo que, por lo demás, Hungría confirmó en la vista.
- 110 Hecha esta precisión, procede examinar si, como sostiene la Comisión, las autoridades húngaras han limitado drásticamente el número de personas a las que, en la práctica, se autoriza a entrar diariamente a dichas zonas de tránsito para formular una solicitud de protección internacional.
- 111 A este respecto, procede comenzar por recordar que una práctica administrativa puede ser objeto de un recurso por incumplimiento siempre que presente un grado suficiente de continuidad y generalidad [véanse, en particular, las sentencias de 9 de mayo de 1985, Comisión/Francia, 21/84, EU:C:1985:184, apartado 13, y de 5 de septiembre de 2019, Comisión/Italia (*Bacteria Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, apartado 74].
- 112 Por otra parte, corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que este pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que la Comisión pueda basarse en presunción alguna [véanse, en particular, las sentencias de 27 de abril de 2006, Comisión/Alemania, C-441/02, EU:C:2006:253, apartado 48, y de 2 de mayo de 2019, Comisión/Croacia (Vertedero de Biljane Donje), C-250/18, no publicada, EU:C:2019:343, apartado 33]. Solo cuando la Comisión ha aportado suficientes datos que ponen de relieve determinados hechos acaecidos en el territorio del Estado miembro demandado le incumbe a este rebatir de manera fundada y pormenorizada los datos presentados y las consecuencias que se derivan de ellos [véanse, en particular, las sentencias de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, apartado 44, y de 28 de marzo de 2019, Comisión/Irlanda (Sistema de recogida y tratamiento de las aguas residuales), C-427/17, no publicada, EU:C:2019:269, apartado 39].
- 113 Cuando se trata, en concreto, de una imputación relativa a la aplicación de una norma nacional, el Tribunal de Justicia ha declarado que la demostración de un incumplimiento de Estado requiere que se aporten elementos de prueba de carácter particular en relación con los habitualmente relevantes en el marco de un recurso por incumplimiento que tenga como único objeto el contenido de una norma nacional y que, en tales circunstancias, el incumplimiento solo resulta probado mediante una demostración suficientemente documentada y pormenorizada de la práctica reprochada a la Administración o a los órganos jurisdiccionales nacionales e imputable al Estado miembro de que se trate (sentencias de 27 de abril de 2006, Comisión/Alemania, C-441/02, EU:C:2006:253, apartado 49, y de 9 de julio de 2015, Comisión/Irlanda, C-87/14, EU:C:2015:449, apartado 23).
- 114 En el caso de autos, como ha señalado el Abogado General en el punto 59 de sus conclusiones, la Comisión ha adjuntado a su demanda diversos informes que sustentan su afirmación de que los nacionales de terceros países o los apátridas que deseaban formular una solicitud de protección internacional ante las autoridades encargadas de las zonas de tránsito de Rösztke y de Tompa

sufrían una espera de varios meses como consecuencia de una práctica continuada y generalizada de las autoridades húngaras, que seguía aplicándose en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, esto es, el 8 de febrero de 2018, y que consistía en limitar las entradas autorizadas a estas dos zonas de tránsito a un número significativamente reducido de personas al día.

- 115 De esta forma, según uno de los tres informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que se adjuntan a la demanda de la Comisión, desde octubre de 2015 las autoridades húngaras decidieron limitar el número de entradas diarias autorizadas en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa. También se desprende de estos tres informes que el número de entradas diarias autorizadas en estas zonas de tránsito disminuyó progresiva y constantemente de modo tal que, en 2018, solo se autorizaba a entrar en cada una de estas zonas de tránsito a dos personas al día. Ha de añadirse que, a este respecto, dichos informes gozan de una pertinencia especial visto el papel confiado al ACNUR por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951 [*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 189, p. 137, n.º 2545 (1954)], con observancia de la cual deben interpretarse las normas del Derecho de la Unión en materia de asilo (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de mayo de 2019, Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, apartado 57 y jurisprudencia citada).
- 116 Además, los datos contenidos en dichos informes concuerdan, en gran medida, con las observaciones recogidas en dos informes de 2017 que emanan, por un lado, del Representante Especial del Secretario General del Consejo de Europa para la Migración y los Refugiados y, por otro, del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, que se adjuntan a la demanda y en los que también se apoya la Comisión.
- 117 Se desprende además de los informes del ACNUR adjuntos a la demanda que la fijación, por parte de las autoridades húngaras, de un número máximo de entradas diarias autorizadas en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa tuvo como consecuencia que los nacionales de terceros países o los apátridas que se encontraban en Serbia en las inmediaciones de la frontera serbo-húngara y que deseaban formular una solicitud de protección internacional en Hungría tuvieran que soportar una espera cada vez mayor y que, en febrero de 2018, era de más de once meses.
- 118 De ello se sigue que la Comisión ha demostrado, de manera suficientemente documentada y pormenorizada, la existencia, al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado, a saber, el 8 de febrero de 2018, de una práctica administrativa continuada y generalizada de las autoridades húngaras dirigida a limitar el acceso a las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa de forma sistemática y hasta tal punto drástica que los nacionales de terceros países o los apátridas que llegaban desde Serbia y deseaban acceder en Hungría al procedimiento de protección internacional se vieron, en la práctica, en la casi imposibilidad de formular una solicitud de protección internacional en este Estado miembro.
- 119 Pues bien, tal práctica administrativa es incompatible con las exigencias dimanantes del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2013/32.
- 120 Ninguna de las alegaciones de Hungría puede desvirtuar esta conclusión.
- 121 A este respecto, procede comenzar por señalar que este Estado miembro niega, ciertamente, el hecho de que determinadas instrucciones administrativas tuvieran por objeto limitar el número diario de solicitudes de protección internacional que podían formularse en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa.

- 122 Sin embargo, aparte de que los informes mencionados en los apartados 115 y 116 de la presente sentencia contradicen formalmente esta afirmación, Hungría no ha explicado de modo suficiente en Derecho la razón por la que, en el caso de que, como alega, no existieran instrucciones, se habían elaborado listas de espera, cuya existencia ha admitido, para establecer el orden de acceso a las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa de las personas que se encontraban en Serbia, en las inmediaciones de estas zonas, y deseaban formular en ellas una solicitud de protección internacional.
- 123 A este respecto, y aun cuando, como alega Hungría, las autoridades húngaras no participaran en la elaboración de estas listas ni influyeran en el orden de acceso a las zonas de tránsito que establecían, debe considerarse que la existencia misma de estas listas constituye la consecuencia ineluctable de la práctica constatada en el apartado 118 de la presente sentencia.
- 124 Por otra parte, tampoco puede prosperar la alegación de Hungría según la cual la desaparición progresiva de las extensas colas a la entrada de dichas zonas de tránsito demuestra que no existe ninguna restricción de entrada a ellas.
- 125 En efecto, es incontrovertido que no existe ninguna infraestructura en la franja de terreno que va desde la frontera serbo-húngara hasta la entrada de las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa, de manera que resulta extremadamente difícil permanecer en dicha franja por un período prolongado. Además, como ha subrayado fundadamente la Comisión, de los informes presentados en anexo a su demanda puede deducirse que la extensión de las colas frente a la entrada de las zonas de tránsito disminuyó cuando hicieron aparición las listas de espera mencionadas en el apartado 122 de la presente sentencia, en la medida en que solo las personas que ocupaban los primeros puestos de estas listas eran conducidas, por las autoridades serbias, a la referida franja de terreno entre la frontera serbo-húngara y la entrada a la zona de tránsito en cuestión la víspera del día en que se preveía que podrían acceder a esa zona de tránsito.
- 126 De ello se deduce que la desaparición de las extensas colas frente a la entrada de las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa no desvirtúa la constatación de que las autoridades húngaras decidieron limitar drásticamente el acceso a ellas.
- 127 Por último, si bien es cierto que, como recuerda Hungría, corresponde a los Estados miembros garantizar, en particular, el cruce regular de las fronteras exteriores, de conformidad con el Reglamento 2016/399, el cumplimiento de esta obligación no puede justificar que los Estados miembros infrinjan el artículo 6 de la Directiva 2013/32.
- 128 De todas las consideraciones anteriores resulta que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6 de la Directiva 2013/32, en relación con su artículo 3, al disponer que las solicitudes de protección internacional de nacionales de terceros países o apátridas que llegan desde Serbia y desean acceder en su territorio al procedimiento de protección internacional solo pueden formularse en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa, al tiempo que adopta una práctica administrativa continuada y generalizada que limita drásticamente el número diario de solicitantes a los que se autoriza a entrar a dichas zonas de tránsito.

Sobre las imputaciones segunda y tercera, relativas al internamiento de los solicitantes de protección internacional

Alegaciones de las partes

– Sobre la segunda imputación

- 129 Mediante la segunda imputación, la Comisión reprocha a Hungría haber infringido los artículos 24, apartado 3, y 43 de la Directiva 2013/32.
- 130 En primer lugar, la Comisión subraya, para empezar, que el artículo 26 de la Directiva 2013/32 consagra la norma de principio según la cual no se puede internar a un solicitante de protección internacional solo porque haya formulado una solicitud de protección internacional. Aunque es cierto que el artículo 43 de esta Directiva autoriza a los Estados miembros a aplicar normas particulares a este respecto en caso de que establezcan procedimientos fronterizos, en tal caso están obligados, no obstante, a conformarse a las exigencias recogidas en el artículo 43. Pues bien, la Ley XX de 2017 introdujo nuevas disposiciones incompatibles con el artículo 43.
- 131 La Comisión considera que, de esta forma, con arreglo al artículo 80/J, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo, todo el procedimiento de examen de la solicitud de protección internacional debe desarrollarse en la zona de tránsito, en contra de lo que prevé el referido artículo 43.
- 132 Además, el artículo 80/J, apartado 5, no limita la duración del procedimiento fronterizo a cuatro semanas, como manda el artículo 43 de la Directiva 2013/32.
- 133 A continuación, la Comisión estima que tampoco se respetan las garantías procedimentales especiales que figuran en el capítulo II de la Directiva 2013/32. De este modo, el «apoyo adecuado» del que deben disfrutar las personas que necesitan tales garantías procedimentales especiales, conforme al artículo 24, apartado 3, de dicha Directiva, no se presta durante el procedimiento previsto en el artículo 80/J de la Ley sobre el Derecho de Asilo, ya que la Ley XX de 2017 suspendió, para el caso de declaración de una situación de crisis provocada por una inmigración masiva, la aplicación de las disposiciones de la Ley sobre el Derecho de Asilo que disponen que los procedimientos fronterizos no son aplicables a los solicitantes que necesiten garantías procedimentales especiales.
- 134 Según la Comisión, el artículo 80/J, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo obliga por tanto a los solicitantes, en violación de los artículos 24, apartado 3, y 43 de la Directiva 2013/32, a permanecer en la zona de tránsito de que se trate por tiempo superior al plazo de cuatro semanas, para que su solicitud se examine de manera completa, sin que este examen se limite a los supuestos de inadmisibilidad previstos en el artículo 33 de dicha Directiva o a un análisis en cuanto al fondo en los supuestos contemplados en el artículo 31, apartado 8, de esta, y sin que se preste un «apoyo adecuado» a las personas que necesitan las garantías procedimentales especiales a que se refiere el capítulo II de la Directiva 2013/32.
- 135 En segundo lugar, la Comisión estima que el artículo 72 TFUE no permite a los Estados miembros rehusar la aplicación del Derecho de la Unión invocando, de manera general, el mantenimiento del orden público y de la seguridad interior.

- 136 La Comisión señala al respecto que no parece que la situación de crisis provocada por una inmigración masiva se declarara en el territorio húngaro por un período transitorio.
- 137 La Comisión observa, por otra parte, que el legislador de la Unión ha previsto la eventualidad de que un número elevado de nacionales de terceros países o apátridas soliciten simultáneamente protección internacional, en particular en los artículos 6, apartado 5, 14, apartado 1, 31, apartado 3, letra b), y 43, apartado 3, de la Directiva 2013/32; en los artículos 10, apartado 1, y 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 y en el artículo 18 de la Directiva 2008/115. Estas normas tienen por objeto permitir a los Estados miembros optar por soluciones flexibles en caso de emergencia y apartarse, en cierta medida, de las normas generalmente aplicables. La Comisión concluye que la situación de crisis provocada por una inmigración masiva que invoca Hungría puede y debe resolverse en el marco del Derecho de la Unión.
- 138 Hungría responde, en primer lugar, que a los procedimientos tramitados en las zonas de tránsito les son aplicables las normas generales establecidas en la Directiva 2013/32, de modo que estos procedimientos no tienen que ajustarse al artículo 43 de esta Directiva, relativo a los procedimientos fronterizos.
- 139 Hungría arguye que, con arreglo a la normativa vigente al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado, las zonas de tránsito de Röske y de Tompa son, en esencia, centros de acogida abiertos, situados en las inmediaciones de la frontera serbo-húngara, en los que se tramita el procedimiento de examen de las solicitudes de asilo en su integridad.
- 140 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la observancia del artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2013/32, Hungría alega que el artículo 4, apartado 3, de la Ley sobre el Derecho de Asilo consagra el principio conforme al cual las disposiciones de esta Ley deben aplicarse teniendo en cuenta las necesidades específicas de los solicitantes que requieren de un trato procedimental especial. Por consiguiente, la autoridad competente en materia de asilo presta una atención constante a las necesidades particulares de estos solicitantes durante todo el procedimiento; las necesidades particulares de dichos solicitantes también se toman en consideración, de manera más específica, en otras disposiciones.
- 141 En tercer lugar, según Hungría, el artículo 72 TFUE la autoriza, en cualquier caso, a declarar una situación de crisis provocada por una inmigración masiva y a aplicar, en tal situación, normas de procedimiento de carácter excepcional. A este respecto, este Estado miembro considera que las disposiciones de Derecho derivado invocadas por la Comisión resultaron insuficientes para que se pudiera gestionar adecuadamente la situación existente desde la crisis de 2015.

– *Sobre la tercera imputación*

- 142 La Comisión reprocha a Hungría haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, letra h), 8, 9 y 11 de la Directiva 2013/33 al internar a todos los solicitantes de protección internacional, a excepción de los menores de 14 años no acompañados, durante la totalidad del procedimiento de examen de su solicitud, sin respetar las garantías previstas al efecto.
- 143 La Comisión señala, en primer lugar, que la permanencia obligatoria de los solicitantes en la zona tránsito de Röske o en la de Tompa entraña una restricción de su libertad individual de una envergadura tal que debe asimilarse al internamiento, en el sentido del artículo 2, letra h), de la Directiva 2013/33.

- 144 La Comisión afirma que dichas zonas de tránsito son lugares cerrados que los solicitantes solo pueden abandonar en dirección a Serbia. Además, con arreglo al artículo 80/K, apartado 2, letra d), de la Ley sobre el Derecho de Asilo, la autoridad competente en materia de asilo puede archivar el procedimiento si el solicitante abandona la zona de tránsito en que se encuentre; en consecuencia, el solicitante no goza verdaderamente de libertad para abandonar esa zona, ya que se estaría exponiendo al riesgo de que se diera por concluido el examen de su solicitud y, por tanto, de perder la posibilidad de obtener protección internacional.
- 145 La Comisión observa asimismo que el tiempo que el solicitante de protección internacional pasa en la zona de tránsito constituye un factor importante para determinar si la estancia en ella puede considerarse internamiento; pues bien, los representantes de la Comisión constataron *in situ* que algunos solicitantes llevaban más de catorce meses en esas zonas.
- 146 En segundo lugar, la Comisión sostiene que un internamiento de estas características es incompatible con el artículo 26 de la Directiva 2013/32 y con los artículos 8, apartados 2 y 3, 9 y 11, apartado 2, de la Directiva 2013/33, dado que se aplica como regla general, sistemáticamente, sin evaluación individual y sin que se dicte una decisión escrita y motivada, y también resulta aplicable a los menores, con excepción de los no acompañados de menos de 14 años.
- 147 Aunque el artículo 80/I de la Ley sobre el Derecho de Asilo no excluye, en caso de situación de crisis provocada por una inmigración masiva, la aplicación de las disposiciones nacionales que transponen las disposiciones del Derecho de la Unión relativas al internamiento de los solicitantes de protección internacional, la Comisión considera, no obstante, que estas disposiciones nacionales no son pertinentes en tal situación de crisis, en la medida en que, en esa situación, se obliga a todos los solicitantes a residir en una de las dos zonas de tránsito, con arreglo al artículo 80/J, apartado 5, de dicha Ley.
- 148 Hungría replica que estas zonas de tránsito no son lugares de internamiento, sino esencialmente centros de acogida, situados dentro de su territorio en la frontera exterior del espacio Schengen, que se designan como lugares de tramitación del procedimiento de asilo de conformidad con el Derecho de la Unión.
- 149 Este Estado miembro alega que una persona que desee ingresar en su territorio puede utilizar un puesto fronterizo, sin necesidad de entrar en dichas zonas de tránsito, si posee documentos válidos. Por otra parte, estas zonas de tránsito únicamente están cerradas en dirección a Hungría, con el propósito de proteger la frontera exterior del espacio Schengen, mientras que sus ocupantes tienen libertad para abandonarlas en dirección a Serbia. Además, ni la duración de la estancia en un centro de acogida ni la calidad de las condiciones existentes en él deben tomarse en consideración a efectos de determinar si la estancia puede asimilarse a un internamiento.
- 150 Hungría estima asimismo que el solicitante que abandona una zona de tránsito no se expone necesariamente a consecuencias desfavorables; el artículo 80/K, apartado 2, letra d), de la Ley sobre el Derecho de Asilo dispone que, en tal caso, la autoridad competente en materia de asilo ha de adoptar una decisión con la información de que disponga o archivar el procedimiento. Por consiguiente, incluso si el solicitante no está presente, dicha autoridad puede pronunciarse sobre la solicitud de protección internacional y, si procede, estimarla.

- 151 Hungría considera que, por lo demás, la presentación de una solicitud de asilo no entraña automáticamente una privación sistemática de la libertad dado que, conforme al artículo 80/J, apartado 1, letra c), de la Ley sobre el Derecho de Asilo, una persona que se halle legalmente en el territorio de Hungría puede presentar su solicitud sin tener que personarse en las zonas de tránsito ni residir en estas.
- 152 Según este Estado miembro, también debe tomarse en consideración el artículo 80/J, apartado 1, letra b), de la Ley sobre el Derecho de Asilo, que versa específicamente sobre la presentación de las solicitudes de asilo por las personas internadas. Las normas específicas referidas al internamiento y al mantenimiento de este se establecen, por su parte, en los artículos 31/A a 31/I de dicha Ley y garantizan plenamente la observancia de las disposiciones de la Directiva 2013/33 relativas al internamiento.
- 153 Por lo que respecta a la visita de los representantes de la Comisión, Hungría subraya, además, que solo se visitó la zona de tránsito de Röszke y que no puede excluirse que las personas con las que se entrevistaron los representantes de la Comisión en aquella ocasión no fueran solicitantes de protección internacional, sino personas sujetas a un procedimiento de policía de extranjería.
- 154 Por último, Hungría alega que la autoridad competente en materia de asilo dicta, en todos los casos, una decisión referida al alojamiento en la zona de tránsito de que se trate, como lugar de permanencia asignado al interesado durante el procedimiento de asilo, a los efectos del artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2013/33, contra la cual cabe interponer recurso. Además, el carácter personalizado del alojamiento y de la atención al interesado lleva, en particular, a agrupar a los solicitantes por nacionalidad en los alojamientos, a ofrecerles un régimen alimentario específico y a proveerlos de mobiliario y dispensarles asistencia sanitaria, en particular atención psicológica.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 155 Mediante las imputaciones segunda y tercera, que procede examinar conjuntamente, la Comisión reprocha, en esencia, a Hungría la infracción de los artículos 24, apartado 3, y 43 de la Directiva 2013/32 y de los artículos 2, letra h), 8, 9 y 11 de la Directiva 2013/33 al haber establecido un sistema de internamiento generalizado de los solicitantes de protección internacional, en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa, sin respetar las condiciones y garantías que se derivan de estas disposiciones.
- 156 Procede observar con carácter preliminar que, en contra de lo que sostiene Hungría, la clausura de estas dos zonas de tránsito a raíz de la sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), carece de pertinencia para el examen del presente recurso. En efecto, como se ha recordado en el apartado 68 de la presente sentencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como se presentaba al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado remitido por la Comisión, a saber, en el caso de autos, a fecha de 8 de febrero de 2018.

– Sobre la existencia de internamiento en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa

- 157 Del artículo 80/J, apartados 1, 5 y 6, de la Ley sobre el Derecho de Asilo resulta que todo solicitante de protección internacional que no disponga de un permiso de residencia en el territorio húngaro debe permanecer en la zona de tránsito de Röszke o en la de Tompa durante la totalidad del

examen de su solicitud y, en su caso, durante el procedimiento judicial de examen del recurso mediante el que se impugne una decisión denegatoria de la solicitud, salvo que el interesado sea menor de 14 años no acompañado o ya esté sujeto a una medida de internamiento o de restricción de la libertad individual, en el sentido del artículo 80/J, apartado 1, de dicha Ley.

- 158 No obstante, Hungría rechaza la alegación de la Comisión según la cual tal obligación de permanecer en una de esas dos zonas de tránsito constituye internamiento, en el sentido del artículo 2, letra h), de la Directiva 2013/33.
- 159 A este respecto, procede señalar que el internamiento de un solicitante de protección internacional, en el sentido de esa disposición, es un concepto autónomo del Derecho de la Unión que se define como toda medida coercitiva que lo priva de la libertad de circulación y lo aísla del resto de la población, obligándolo a permanecer sin solución de continuidad en un perímetro restringido y cerrado (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartado 223).
- 160 En el caso de autos, tanto de la demanda como de los documentos anexos a la misma se desprende que los solicitantes de protección internacional que tienen como lugar de estancia la zona de tránsito de Röszke o la de Tompa están obligados a permanecer sin solución de continuidad en tales zonas, que están rodeadas de una valla de alambre de espino. Estos solicitantes se alojan en contenedores de una superficie que no supera los 13 m². No pueden entrar en contacto con personas de fuera de la zona de tránsito en la que se encuentran, con excepción de su representante legal, y sus movimientos dentro de la misma están limitados y vigilados por los miembros de las fuerzas del orden presentes en todo momento dentro de ella y en sus inmediaciones.
- 161 Hungría no refuta estos elementos fácticos.
- 162 De ello se sigue que, como ha señalado en esencia el Abogado General en el punto 134 de sus conclusiones, la estancia de los solicitantes de protección internacional en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa no se distingue de un régimen de internamiento.
- 163 La alegación de Hungría de que dichos solicitantes tienen libertad para abandonar la zona de tránsito en que se encuentren en dirección a Serbia no desvirtúa esta apreciación.
- 164 En efecto, por una parte, y sin que corresponda al Tribunal de Justicia, en el marco del presente asunto, pronunciarse acerca de la conformidad de la actuación de las autoridades serbias con el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Serbia sobre readmisión de residentes ilegales, anexo a la Decisión 2007/819/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2007 (DO 2007, L 334, p. 45), procede señalar que la entrada de estos solicitantes de protección internacional en Serbia sería con toda probabilidad considerada ilegal por este tercer Estado y que, por consiguiente, se expondrían a sanciones. En consecuencia, precisamente por esta razón, no puede considerarse que los solicitantes de protección internacional que se encuentran en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa tengan una posibilidad real de abandonarlas (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartado 229).

165 Por otra parte, si abandonan el territorio húngaro se arriesgan a perder la oportunidad de obtener el estatuto de refugiado en Hungría. En efecto, con arreglo al artículo 80/J, apartado 1, de la Ley sobre el Derecho de Asilo, solo pueden presentar una nueva solicitud de asilo en la zona de tránsito de Röszke o en la de Tompa. Asimismo, del artículo 80/K, apartados 2 y 4, de esta Ley resulta que la autoridad competente en materia de asilo puede decidir archivar el procedimiento de protección internacional si el solicitante abandona cualquiera de esas dos zonas, sin que esa decisión pueda ser impugnada a través de un procedimiento contencioso-administrativo (sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartado 230).

166 De ello se sigue que la obligación de los solicitantes de protección internacional de permanecer en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa, resultante del artículo 80/J, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo, debe considerarse constitutiva de internamiento, en el sentido del artículo 2, letra h), de la Directiva 2013/33.

– Sobre la compatibilidad del internamiento en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa con las exigencias establecidas en las Directivas 2013/32 y 2013/33

167 En primer lugar, la Comisión reprocha a Hungría haber establecido un sistema de internamiento de los solicitantes de protección internacional en las zonas de tránsito de Röszke y Tompa que no satisface los requisitos que impone el artículo 43 de la Directiva 2013/32 y que no se justifica con ninguno de los motivos mencionados en el artículo 8, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva 2013/33.

168 Según reiterada jurisprudencia, el artículo 8, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva 2013/33 enumera con carácter exhaustivo los distintos motivos que pueden justificar el internamiento de un solicitante de protección internacional. Cada uno de esos motivos responde a una necesidad específica y reviste un carácter autónomo (sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartado 250 y jurisprudencia citada).

169 Aunque es cierto que, como indica su considerando 17, esta Directiva no se opone a que los Estados miembros establezcan otros motivos de internamiento, en particular en el marco de un proceso penal, a condición de que sean ajenos al estatuto de solicitante de protección internacional, procede señalar que, en el caso de autos, el sistema de internamiento de los solicitantes de protección internacional establecido en el artículo 80/J, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo no se basa en un motivo ajeno al estatuto de estos.

170 En consecuencia, procede examinar si el internamiento de los solicitantes de protección internacional a que se refiere el apartado 157 de la presente sentencia en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa, desde su llegada al territorio húngaro, se corresponde con al menos uno de los supuestos que se enumeran en el artículo 8, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva 2013/33.

171 A este respecto, en primer término, ha de descartarse que tal internamiento pueda estar justificado por los motivos contemplados en las letras d) a f) del artículo 8, apartado 3, párrafo primero.

172 En efecto, por lo que respecta, por un lado, al motivo de internamiento recogido en el artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2013/33, es incontrovertido que se interna a los solicitantes de protección internacional a que se refiere el apartado 157 de la presente

sentencia en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa sin que previamente se haya acreditado que su comportamiento individual representa una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecta a un interés fundamental de la sociedad o a la seguridad interior o exterior de Hungría (véase, a este respecto, la sentencia de 15 de febrero de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apartado 67).

- 173 Por lo que se refiere, por otro lado, a los motivos de internamiento enumerados en el artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letras d) y f), de la Directiva 2013/33, también consta que se obliga a estos solicitantes a permanecer en las zonas de tránsito de Röszke o de Tompa aun cuando no estén sujetos a una medida de internamiento en el marco de un procedimiento de retorno, con arreglo al artículo 15 de la Directiva 2008/115, y aun cuando no se haya dictado contra ellos una decisión en virtud del artículo 28 del Reglamento n.º 604/2013.
- 174 En segundo término, es cierto que, con arreglo al artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letras a) y b), de la Directiva 2013/33, se puede internar al solicitante de protección internacional, en particular en las inmediaciones de las fronteras de un Estado miembro, para determinar o verificar su identidad o nacionalidad o para determinar los elementos en que se basa su solicitud de protección internacional y que no podrían obtenerse sin el internamiento.
- 175 Ahora bien, aunque el correcto funcionamiento del sistema europeo común de asilo exige que las autoridades nacionales competentes dispongan de información fiable relativa a la identidad o nacionalidad del solicitante de protección internacional y a los elementos en que se basa su solicitud, tal objetivo no puede justificar que se adopten medidas de internamiento sin que estas autoridades nacionales hayan comprobado previamente, caso por caso, si son proporcionadas a los objetivos perseguidos. Tal comprobación requiere cerciorarse, en particular, de que el internamiento se utilice como último recurso (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de septiembre de 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, apartado 48).
- 176 Pues bien, Hungría no refuta que el sistema de internamiento de los solicitantes de protección internacional consagrado en el artículo 80/J, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo no impone examen individualizado alguno de la proporcionalidad de este internamiento a la luz del objetivo perseguido consistente en verificar la identidad o nacionalidad de estos o los elementos en que se basa su solicitud.
- 177 Por consiguiente, queda por examinar, en tercer término, si el régimen de internamiento establecido en el artículo 80/J, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo puede estar justificado con base en el artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra c), de la Directiva 2013/33, en virtud del cual un Estado miembro puede internar a un solicitante de protección internacional para decidir, en el marco de un procedimiento, sobre su derecho a entrar en el territorio.
- 178 A este respecto, debe comenzarse por señalar que la situación contemplada en el referido artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra c), incluye el régimen de internamiento que los Estados miembros pueden instaurar cuando deciden aplicar procedimientos fronterizos, en el sentido del artículo 43 de la Directiva 2013/32 (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartados 237 y 238).
- 179 Conforme al referido artículo 43, los Estados miembros están autorizados, en efecto, a proceder al «internamiento», en el sentido del artículo 2, letra h), de la Directiva 2013/33, de los solicitantes de protección internacional que se presenten en sus fronteras, antes de concederles el derecho a

entrar en su territorio, en las condiciones enunciadas en el artículo 43 y con objeto de asegurar la efectividad de los procedimientos que este artículo contempla (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartados 237 y 239).

- 180 Por lo tanto, aunque Hungría rechaza formalmente que los procedimientos de examen de las solicitudes de protección internacional tramitados en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa, con arreglo al artículo 80/J de la Ley sobre el Derecho de Asilo, sean procedimientos fronterizos, en el sentido del artículo 43 de la Directiva 2013/32, esta circunstancia no dispensa al Tribunal de Justicia de tomar en consideración la observancia de este último artículo en el marco de su examen de la conformidad de la normativa húngara con el artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra c), de la Directiva 2013/33, habida cuenta de que ningún otro de los motivos enumerados en esta disposición puede justificar el sistema de internamiento establecido en el artículo 80/J, apartado 5, de dicha Ley.
- 181 A continuación, es preciso subrayar que el artículo 43, apartado 2, de la Directiva 2013/32 exige que la duración del internamiento de un solicitante de protección internacional con arreglo a este artículo nunca exceda de cuatro semanas a contar desde la presentación de la solicitud de protección internacional, en el sentido del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2013/32, pues el apartado 3 de dicho artículo 43 se limita a autorizar a los Estados miembros, en las circunstancias que expone, a proseguir los procedimientos fronterizos, más allá de ese plazo de cuatro semanas, a condición de que los solicitantes internacional sean alojados, tras expirar dicho plazo, en condiciones normales en lugares próximos a la frontera o a la zona de tránsito de que se trate, lo que excluye que puedan seguir internados (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartados 241 a 245).
- 182 Pues bien, de ninguna disposición de la normativa húngara pertinente se desprende que el internamiento de los solicitantes de protección internacional en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa se limite a cuatro semanas desde la presentación de la solicitud.
- 183 Además, del artículo 43, apartado 1, de la Directiva 2013/32 resulta que el internamiento basado en esta disposición solo se justifica a los efectos de permitir al Estado miembro de que se trate examinar, antes de reconocer al solicitante de protección internacional el derecho a entrar en su territorio, si su solicitud no es inadmisibile, en virtud del artículo 33 de la Directiva 2013/32, o si no debe denegarse por infundada por alguno de los motivos enumerados en el artículo 31, apartado 8, de esta Directiva.
- 184 Pues bien, como se ha indicado en el apartado 157 de la presente sentencia, se obliga a los solicitantes de protección internacional a permanecer en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa durante todo el examen de su solicitud, e incluso durante el procedimiento judicial de examen del recurso mediante el que se impugne una eventual decisión denegatoria de la solicitud, y no a los solos efectos de verificar si pueden denegarse sus solicitudes por alguna de las causas indicadas en el apartado anterior de la presente sentencia.
- 185 De ello se sigue que el sistema de internamiento de los solicitantes de protección internacional establecido en el artículo 80/J, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo no satisface los requisitos que se fijan en el artículo 43 de la Directiva 2013/32 y, por lo tanto, no puede justificarse, en el caso de autos, sobre la base del artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra c), de la Directiva 2013/33.

- 186 De lo anterior resulta que el artículo 80/J, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo prevé que se interne a los solicitantes de protección internacional sin respetarse las condiciones establecidas en el artículo 43 de la Directiva 2013/32 y fuera los supuestos, exhaustivamente enumerados, en los que se autoriza el internamiento en virtud del artículo 8 de la Directiva 2013/33.
- 187 En segundo lugar, la Comisión reprocha a Hungría haber infringido el artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2013/32 debido a que el «apoyo adecuado», en el sentido de esta disposición, a que tienen derecho los solicitantes de protección internacional que necesiten garantías procedimentales especiales no se presta durante el procedimiento tramitado en las zonas de tránsito de Rösztke y de Tompa.
- 188 A este respecto, ha de señalarse que, según el artículo 2, letra d), de la Directiva 2013/32, por «solicitante que necesita garantías procedimentales especiales» se entiende aquel cuya capacidad de disfrutar los derechos y cumplir las obligaciones previstas en esta Directiva está limitada por circunstancias individuales. Del considerando 29 de esta Directiva resulta que entre estas circunstancias figuran la edad del interesado, su género, su orientación sexual, su identidad de género, la existencia de una discapacidad, de enfermedad grave, de enfermedad mental o las consecuencias de torturas, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual.
- 189 Como resulta de los artículos 21 y 22 de la Directiva 2013/33, habida cuenta de su vulnerabilidad, estos solicitantes deben recibir una especial atención de los Estados miembros, durante todo el procedimiento de asilo, en particular en lo atinente a las condiciones en que se los acoge en el territorio del Estado miembro de que se trate durante dicho procedimiento.
- 190 Se desprende, más concretamente, del artículo 11 de esta Directiva que, si bien no se excluye absolutamente el internamiento de los solicitantes que necesiten garantías procedimentales especiales, su estado de salud, incluido su estado de salud psíquica, debe ser, en caso de que sean internados, una prioridad de los Estados miembros, que deben velar por garantizar un control regular de estas personas y dispensarles un «apoyo adecuado» atendiendo a su situación particular.
- 191 En esta línea, el artículo 24, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2013/32 dispone que, cuando el apoyo adecuado del que deben gozar los solicitantes de protección internacional que necesiten de garantías procedimentales especiales no se les pueda prestar en el marco de un procedimiento fronterizo, en el sentido del artículo 43 de esta Directiva, los Estados miembros no aplicarán este procedimiento o suspenderán su aplicación.
- 192 Por lo tanto, las autoridades nacionales están obligadas a velar, tras efectuar un examen individualizado, por que el internamiento, adoptado sobre la base del artículo 43 de la Directiva 2013/32, de un solicitante de protección internacional que necesita garantías procedimentales especiales no lo prive del «apoyo adecuado» a que tiene derecho en el marco del examen de su solicitud.
- 193 En el caso de autos, procede señalar que, como sostiene Hungría, diversas disposiciones de la normativa húngara pertinente tienen por objeto tener en cuenta las necesidades específicas de todos los solicitantes de protección internacional que necesiten garantías procedimentales especiales, en el sentido del artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2013/32.

- 194 De esta manera, el artículo 4, apartado 3, de la Ley sobre el Derecho de Asilo dispone que las autoridades están obligadas a aplicar las disposiciones de esta Ley a los solicitantes que requieran un trato especial teniendo en cuenta sus necesidades específicas. Asimismo, los artículos 29 y 30 de dicha Ley establecen que las condiciones de acogida de estos solicitantes deben proporcionarse teniendo en cuenta sus necesidades específicas, y que también deben tomarse en consideración estas necesidades específicas cuando la autoridad competente restrinja o revoque el disfrute de las condiciones materiales de acogida.
- 195 Del artículo 33, apartados 1 y 2, del Decreto del Gobierno 301/2007 se desprende asimismo que la autoridad competente en materia de asilo debe velar por que el solicitante necesitado de garantías procedimentales especiales disponga de un alojamiento separado en el centro de acogida que mantenga, en la medida de lo posible, su unidad familiar. Igualmente, del artículo 34 de dicho Decreto resulta que tal solicitante tiene derecho a acceder gratuitamente a las prestaciones sanitarias, incluida la atención psicológica, cuando sea necesario.
- 196 Sin embargo, no es menos cierto que Hungría reconoce que, desde la entrada en vigor del artículo 80/J, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo, todos los solicitantes de protección internacional que necesitan garantías procedimentales especiales —con excepción de los menores de 14 años no acompañados y de aquellos solicitantes que ya dispongan de un permiso de residencia en el territorio húngaro o que estén sujetos a otra medida de internamiento o de restricción de la libertad individual— están obligados a residir en las zonas de tránsito de Rösztke y de Tompa, durante todo el procedimiento de examen de su solicitud de protección internacional y, en su caso, durante el procedimiento judicial de examen del recurso mediante el que se impugne la decisión denegatoria de esta solicitud.
- 197 Además, de ninguna de las disposiciones nacionales invocadas por este Estado miembro se desprende que las autoridades húngaras competentes deban examinar si tal internamiento es compatible con el imperativo de prestar un «apoyo adecuado», en el sentido del artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2013/32, a estos solicitantes vulnerables durante ese período.
- 198 Semejante régimen de internamiento es incompatible con la exigencia de tomar en consideración las necesidades específicas de estas categorías de solicitantes impuesta por el artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2013/32.
- 199 En efecto, como se ha subrayado en los apartados 191 y 192 de la presente sentencia, el artículo 24, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2013/32 se opone a que un solicitante de protección internacional que necesita garantías procedimentales especiales sea internado, sobre la base del artículo 43 de la Directiva 2013/32, de manera automática, sin que se haya comprobado previamente que ese internamiento no lo priva del «apoyo adecuado» a que tiene derecho. En estas circunstancias, habida cuenta de que, como se ha declarado en los apartados 181 a 185 de la presente sentencia, el régimen de internamiento establecido en el artículo 80/J, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo excede los límites dentro de los cuales el artículo 43 de la Directiva 2013/32 autoriza el internamiento de los solicitantes de protección internacional, de ello resulta, con mayor razón, que la aplicación de tal régimen de internamiento a todos los solicitantes que necesitan garantías procedimentales especiales —con excepción de los menores de 14 años no acompañados y de aquellos solicitantes que ya dispongan de un permiso de residencia en el territorio húngaro o que estén sujetos a otra medida de internamiento o de restricción de la libertad individual—, sin que se compruebe si el internamiento de estos solicitantes es compatible con sus necesidades específicas, no puede considerarse conforme con el artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2013/32.

- 200 En tercer lugar, la Comisión reprocha a Hungría la infracción del artículo 11 de la Directiva 2013/33 al imponer que todos los solicitantes de protección internacional menores, a excepción de los no acompañados de menos de 14 años, sean internados en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa durante todo el procedimiento de examen de su solicitud.
- 201 El artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2013/33 dispone, en particular, que únicamente se internará a los menores como medida de último recurso y tras haberse determinado la imposibilidad de aplicar eficazmente otras medidas menos coercitivas.
- 202 La protección que de esta manera se otorga específicamente a los menores completa las garantías que dicho artículo 11 reconoce de manera más general a todos los solicitantes que necesiten condiciones de acogida particulares.
- 203 Pues bien, Hungría no niega que se obliga a todos los solicitantes de protección internacional menores, con excepción de los no acompañados de menos de 14 años, a permanecer en la zona de tránsito de Röszke o en la de Tompa hasta la terminación del procedimiento de examen de su solicitud o, en su caso, hasta que se resuelva el procedimiento judicial de examen del recurso mediante el que se impugne la decisión denegatoria de la solicitud, a menos que estas personas estén sujetas a otra medida de internamiento o de restricción de la libertad individual o que ya dispongan de un permiso de residencia en el territorio húngaro, lo cual es incompatible con las garantías específicas que se consagran en el artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2013/33.
- 204 En cuarto lugar, la Comisión reprocha a Hungría haber infringido el artículo 9 de la Directiva 2013/33 por cuanto el internamiento de los solicitantes de protección internacional en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa no se ordena por escrito y no permite al solicitante conocer los motivos de hecho y de Derecho en que se basa.
- 205 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9, apartado 2, de la Directiva 2013/33, el internamiento de un solicitante de protección internacional ha de ordenarse mediante escrito por una autoridad judicial o administrativa y la orden de internamiento ha de reflejar los motivos de hecho y de Derecho en que se base.
- 206 Hungría alega que la autoridad competente en materia de asilo adopta, en todos los casos, una decisión referida al alojamiento en la zona de tránsito de que se trate como lugar de permanencia asignado al solicitante de protección internacional durante el procedimiento de examen de su solicitud.
- 207 Sin embargo, esta afirmación no se justifica mediante referencia a alguna disposición de la normativa nacional pertinente. Por lo demás, si bien es cierto que, a tenor del artículo 80/J, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo, la autoridad competente en materia de asilo ha de atribuir al solicitante la zona de tránsito de que se trate como su lugar de permanencia, de esta disposición no se desprende que tal orden deba adoptar forma escrita y estar motivada de una manera ajustada a los requisitos establecidos en el artículo 9, apartado 2, de la Directiva 2013/33.
- 208 De ello se sigue que la Comisión ha demostrado, de modo suficiente en Derecho, que Hungría no ha observado las exigencias del artículo 9 de la Directiva 2013/33.
- 209 De todas las consideraciones anteriores resulta que Hungría no ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 24, apartado 3, y 43 de la Directiva 2013/32 y de los artículos 8, 9 y 11 de la Directiva 2013/33.

- 210 En cambio, la Comisión no ha expuesto las razones por las que considera que Hungría ha infringido el artículo 2, letra h), de la Directiva 2013/33, disposición esta que se limita a definir el concepto de «internamiento» a los efectos de esta Directiva.
- 211 A este respecto, ha de precisarse que el hecho de que Hungría haya establecido un sistema de internamiento, en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa fuera de los supuestos en los que el Derecho de la Unión autoriza el internamiento de los solicitantes de protección internacional y sin respetar las garantías de que, en virtud de este Derecho, debe dotarse a tal internamiento no basta para demostrar que este Estado miembro no ha transpuesto la definición del concepto de «internamiento» que figura en el artículo 2, letra h), de la Directiva 2013/33 o que la ha transpuesto incorrectamente.

– *Sobre el artículo 72 TFUE*

- 212 Conforme al artículo 72 TFUE, las disposiciones comprendidas en el título V del Tratado FUE, relativo al espacio de seguridad, libertad y justicia, 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.
- 213 Como se ha expuesto en el apartado 141 de la presente sentencia, Hungría sostiene que el citado artículo 72 autoriza a los Estados miembros a apartarse de las normas de la Unión adoptadas, con arreglo al artículo 78 TFUE, en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal cuando el cumplimiento de estas normas impida que los Estados miembros puedan gestionar adecuadamente una situación de emergencia caracterizada por la afluencia masiva de solicitantes de protección internacional. Según Hungría, de ello se deduce, más concretamente, en el caso de autos que las normas nacionales que regulan los procedimientos tramitados en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa pueden apartarse de lo dispuesto en los artículos 24, apartado 3, y 43 de la Directiva 2013/32.
- 214 A este respecto, procede recordar que, si bien corresponde a los Estados miembros establecer las medidas adecuadas para garantizar el orden público en su territorio y su seguridad interior y exterior, no por ello cabe deducir que tales medidas se sustraen totalmente a la aplicación del Derecho de la Unión. En efecto, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, el Tratado FUE solo establece excepciones expresas aplicables en caso de situaciones que pueden poner en peligro el orden público o la seguridad pública en sus artículos 36, 45, 52, 65, 72, 346 y 347, que se refieren a unos supuestos excepcionales claramente delimitados. No puede deducirse de ello que exista una reserva general, inherente al Tratado FUE, que excluya del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión cualquier medida adoptada por motivos de orden público o de seguridad pública. Reconocer la existencia de tal reserva al margen de las condiciones específicas previstas en las disposiciones de dicho Tratado podría contravenir el carácter imperativo y la aplicación uniforme del Derecho de la Unión [sentencia 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, apartado 143 y jurisprudencia citada].
- 215 Además, la cláusula de excepción recogida en el artículo 72 TFUE, conforme a reiterada jurisprudencia, en particular referida a las excepciones previstas en los artículos 346 TFUE y 347 TFUE, debe ser objeto de interpretación estricta. De ello se sigue que no cabe interpretar dicho artículo 72 como si atribuyera a los Estados miembros la facultad de establecer excepciones a las disposiciones del Derecho de la Unión mediante la mera invocación de las responsabilidades que

les incumben para el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior [véase, en este sentido, la sentencia 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, apartados 144 y 145 y jurisprudencia citada].

- 216 El alcance de las exigencias correspondientes al mantenimiento del orden público o de la seguridad nacional no puede ser determinado unilateralmente por cada Estado miembro, sin control de las instituciones de la Unión. Por consiguiente, corresponde al Estado miembro que pretende acogerse a lo dispuesto en el artículo 72 TFUE demostrar la necesidad de recurrir a la excepción contemplada en dicho artículo con objeto de ejercer sus responsabilidades en materia de mantenimiento del orden público y de salvaguardia de la seguridad interior [sentencia 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, apartados 146 y 147].
- 217 Pues bien, procede señalar, en primer lugar, que, en el marco del presente recurso, Hungría se ha limitado a invocar, de manera general, los riesgos de alteración del orden público y la seguridad interior que podría causar una afluencia masiva de solicitantes de protección internacional, sin demostrar, de modo suficiente en Derecho, la necesidad que tenía de apartarse específicamente de los artículos 24, apartado 3, y 43 de la Directiva 2013/32 en vista de la situación existente en su territorio al expirar el plazo señalado en el dictamen motivado, esto es, a fecha de 8 de febrero de 2018.
- 218 De este modo, si bien es cierto que este Estado miembro hace referencia, para fundamentar su defensa frente a la primera imputación, a la existencia de una considerable cantidad de infracciones cometidas en 2018, que consideró asociadas a la inmigración ilegal, no es menos cierto que no especifica el impacto que pudieron haber tenido en el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior en su territorio hasta la fecha de 8 de febrero de 2018. Hungría tampoco concreta por qué le resultaba indispensable apartarse de lo dispuesto en los artículos 24, apartado 3, y 43 de la Directiva 2013/32, a resultas de tal cantidad de infracciones, para garantizar el mantenimiento del orden público y de la seguridad interior.
- 219 Antes bien, ha de señalarse que, según afirma la propia Hungría, la mayor parte de las infracciones que invoca estaban asociadas a la entrada y la estancia irregulares en su territorio. Pues bien, el artículo 80/J, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo impone el internamiento de solicitantes de protección internacional que no han tratado de entrar ilegalmente en Hungría y cuya estancia en el territorio de este Estado miembro no puede considerarse irregular, en atención a su condición de solicitantes de protección internacional.
- 220 De ello se sigue que Hungría no demuestra por qué, a fin de garantizar el mantenimiento del orden público y de la seguridad interior, las infracciones que invoca hacían necesario inaplicar, en la forma establecida en dicho artículo 80/J, apartado 5, las garantías asociadas al internamiento de los solicitantes de protección internacional que se imponen en los artículos 24, apartado 3, y 43 de la Directiva 2013/32.
- 221 En segundo lugar, es preciso subrayar que el legislador de la Unión tuvo debidamente en cuenta el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en virtud del artículo 72 TFUE al permitirles, de conformidad con el artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2013/33, internar a cualquier solicitante de protección internacional cuando así lo exija la protección de la seguridad nacional y el orden público, lo cual, no obstante,

como se ha recordado en el apartado 172 de la presente sentencia, presupone que se haya acreditado que el comportamiento individual del solicitante de protección internacional represente una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecta a un interés fundamental de la sociedad o de la seguridad interior o exterior del Estado miembro de que se trate.

- 222 Además, como subraya la Comisión, al adoptar las Directivas 2013/32 y 2013/33, el legislador de la Unión también tomó en consideración la eventualidad de que un Estado miembro hubiera de enfrentarse a un incremento muy significativo del número de solicitudes de protección internacional.
- 223 De este modo, los artículos 10, apartado 1, y 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33 permiten apartarse parcialmente de las disposiciones de esta Directiva en caso de que se agoten las plazas en los centros de internamiento o en los centros de acogida.
- 224 Procede señalar asimismo que el artículo 43, apartado 3, de la Directiva 2013/32 permite, en caso de afluencia masiva de solicitantes de protección internacional en las fronteras de un Estado miembro o en las zonas de tránsito de este, tramitar los procedimientos fronterizos contemplados en dicho artículo 43 más allá del plazo de cuatro semanas previsto en el apartado 2 de este, limitando al mismo tiempo la libertad de circulación de estos solicitantes a una zona situada en las proximidades de sus fronteras o de sus zonas de tránsito, con arreglo al artículo 7 de la Directiva 2013/33 (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartado 247).
- 225 De ello se sigue que, en el marco del presente recurso, Hungría no puede ampararse en el artículo 72 TFUE para justificar el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 24, apartado 3, y 43 de la Directiva 2013/32.
- 226 De todas estas consideraciones resulta que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 24, apartado 3, y 43 de la Directiva 2013/32 y de los artículos 8, 9 y 11 de la Directiva 2013/33 al establecer un sistema de internamiento generalizado de los solicitantes de protección internacional en las zonas de tránsito de Rösztke y de Tompa, sin respetar las garantías recogidas en estas disposiciones.

Sobre la cuarta imputación, relativa a la expulsión de los nacionales de terceros países en situación irregular

Alegaciones de las partes

- 227 La Comisión reprocha a Hungría haber permitido, en virtud del artículo 5, apartado 1 *ter*, de la Ley sobre las Fronteras Estatales, que, en una situación de crisis provocada por una inmigración masiva, los nacionales de terceros países en situación irregular en su territorio fueran llevados coactivamente a una franja de terreno desprovista de toda infraestructura que va desde el vallado fronterizo, erigido sobre territorio húngaro, hasta la frontera serbo-húngara propiamente dicha, sin que se respetaran las garantías consagradas en los artículos 5, 6, apartado 1, 12, apartado 1, y 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115.

- 228 La Comisión señala, en primer lugar, que el artículo 5, apartado 1 *ter*, de la Ley sobre las Fronteras Estatales deviene aplicable en lugar del artículo 5, apartado 1 *bis*, de esta Ley cuando se declara una situación de crisis provocada por una inmigración masiva y afecta a todos los nacionales de terceros países que se hallen en situación irregular en el territorio húngaro. En consecuencia, Hungría no puede basarse en la excepción al ámbito de aplicación de la Directiva 2008/115 contemplada en su artículo 2, apartado 2, letra a).
- 229 En segundo lugar, aunque no sea trasladado hasta la frontera propiamente dicha, el nacional de un tercer país que es conducido hasta una estrecha franja fronteriza del territorio húngaro, en la que no hay ninguna infraestructura y desde la que no existe ninguna vía para pasar al resto del territorio húngaro, exceptuando las zonas de tránsito de Rösztke y de Tompa, no tiene en la práctica otra opción que abandonar dicho territorio, habida cuenta de la dilatada espera existente para entrar en estas zonas de tránsito.
- 230 La Comisión concluye que la medida recogida en el artículo 5, apartado 1 *ter*, de la Ley sobre las Fronteras Estatales se corresponde con el concepto de «expulsión», definido en el artículo 3, punto 5, de la Directiva 2008/115, por mucho que esa operación de transporte físico pueda no terminar fuera del territorio del Estado miembro de que se trata.
- 231 Según la Comisión, en el presente caso la expulsión de los nacionales de terceros países en situación irregular se efectúa sin que se haya dictado una decisión de retorno contra ellos, indiscriminadamente, sin tener en cuenta el interés superior del menor, la vida familiar y el estado de salud del afectado y sin respetar el principio de no devolución. No se facilita ninguna justificación por escrito y, al no haber decisión de retorno, el afectado no dispone de ninguna vía de recurso.
- 232 En tercer lugar, la Comisión estima que apartarse de forma tan sustancial, general y prolongada de las disposiciones de la Directiva 2008/115 no se puede justificar al amparo del artículo 72 TFUE. Por lo demás, el legislador de la Unión respetó este precepto de Derecho primario al establecer, en el artículo 18 de la Directiva 2008/115, normas específicas destinadas a aplicarse a las situaciones de emergencia derivadas de la existencia de un número excepcionalmente elevado de nacionales de terceros países sujetos a una obligación de retorno.
- 233 Hungría alega, en primer lugar, que el artículo 5, apartado 1 *bis*, de la Ley sobre las Fronteras Estatales está comprendido en la excepción prevista en el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2008/115. En cuanto al artículo 5, apartado 1 *ter*, de dicha Ley, sostiene que solamente se puede aplicar en caso de situación de crisis provocada por una inmigración masiva, y ello con la finalidad de preservar el orden público y la seguridad interior.
- 234 Pues bien, en opinión de Hungría, el artículo 72 TFUE, en relación con el artículo 4 TUE, apartado 2, permite a los Estados miembros adoptar y aplicar normas relativas al mantenimiento del orden público y a la salvaguardia de la seguridad interior que se aparten de las disposiciones del Derecho de la Unión; a este respecto, el marco jurídico establecido por el Derecho derivado en materia de gestión de las situaciones de crisis ocasionadas por una inmigración masiva resultó insuficiente en opinión de la propia Comisión, que extrajo consecuencias de ello al presentar, en 2016, una importante reforma de las Directivas 2013/32 y 2008/115.
- 235 Hungría estima que, en consecuencia, en una situación de crisis como la existente en Hungría, el artículo 5, apartado 1 *ter*, de la Ley sobre las Fronteras Estatales puede apartarse de las disposiciones de la Directiva 2008/115 que la Comisión considera que ha infringido.

- 236 En segundo lugar, Hungría sostiene que, en cualquier caso, en virtud del referido artículo 5, apartado 1 *ter*, no se faculta a la policía para trasladar a los nacionales de terceros países en situación irregular detenidos en territorio húngaro a la frontera serbo-húngara, sino únicamente para trasladarlos a la valla fronteriza, la cual está en territorio húngaro, a algo de distancia de dicha frontera, aunque no exista ninguna infraestructura en la franja de terreno que va desde la valla hasta la frontera propiamente dicha. Por consiguiente, no se expulsa a Serbia a los nacionales de terceros países; al no existir un retorno efectivo, queda excluida por definición la aplicación de la Directiva 2008/115, puesto que un Estado miembro no puede ejecutar una medida de expulsión en su propio territorio.
- 237 En opinión de Hungría, el traslado que se lleva a cabo con arreglo al artículo 5, apartado 1 *ter*, de la Ley sobre las Fronteras Estatales tiene en realidad como objetivo permitir a dichos nacionales presentar a la mayor brevedad una solicitud de protección internacional en las zonas de tránsito de Röske y de Tompa.
- 238 Considera que, por lo demás, el Derecho de la Unión no indica el lugar al que ha de trasladarse a las personas en situación irregular, ni obliga a ofrecerles hacerse cargo de ellas.
- 239 En tercer lugar, Hungría subraya que, por lo que se refiere a la aplicación práctica de las medidas de policía adoptadas sobre la base del artículo 5, apartado 1 *ter*, de la Ley sobre las Fronteras Estatales, el trato que se dispensa a los nacionales de terceros países es conforme con las exigencias del artículo 3, punto 5, de la Directiva 2008/115.
- 240 Hungría señala que las garantías generales relativas a las medidas de policía, en particular la exigencia de proporcionalidad, se establecen en la a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Ley XXXIV de 1994 relativa a la Policía) (*Magyar Közlöny* 1994/41). Además, la persona que haya sido objeto de medidas coercitivas puede interponer recurso al amparo del artículo 92 de esta Ley. Por último, el artículo 33 de dicha Ley estipula pormenorizadamente las condiciones que deben observarse en el marco de las medidas de policía ejecutadas con arreglo al artículo 5, apartado 1 *ter*, de la Ley sobre las Fronteras Estatales.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 241 Mediante la cuarta imputación, la Comisión reprocha, en esencia, a Hungría haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 5, 6, apartado 1, 12, apartado 1, y 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115 al permitir que los nacionales de terceros países en situación irregular a los que se detiene en territorio húngaro sean trasladados coactivamente al otro lado de una valla fronteriza erigida dentro de dicho territorio, a algunos metros de la frontera serbo-húngara, sin que se respeten los procedimientos y las garantías que se consagran en estas disposiciones.
- 242 A este respecto, en primer lugar, procede subrayar que, según su artículo 2, apartado 1, la Directiva 2008/115 se aplica, en principio, a todos los nacionales de terceros países en situación irregular en el territorio de un Estado miembro.
- 243 El concepto de «situación irregular» se define en el artículo 3, punto 2, de dicha Directiva como 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 Código de fronteras Schengen u otras condiciones de entrada, estancia o residencia en ese Estado miembro. De esta definición se desprende que todo nacional de un tercer país que se halle en el territorio de

un Estado miembro sin cumplir las condiciones de entrada, de estancia o de residencia en él se encuentra, por esa mera razón, en situación irregular, sin que sea necesario, para incurrir en tal situación, una estancia mínima en aquel territorio o una intención de permanecer en él (sentencia de 7 de junio de 2016, *Affum*, C-47/15, EU:C:2016:408, apartado 48).

- 244 En el caso de autos, no se discute que el artículo 5, apartado 1 *ter*, de la Ley sobre las Fronteras Estatales permite adoptar medidas de expulsión coactiva al otro lado de la valla fronteriza contra los nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular en el territorio húngaro, en el sentido del artículo 3, punto 2, de la Directiva 2008/115, salvo si se sospecha que han cometido una infracción.
- 245 En segundo lugar, procede señalar que el artículo 2, apartado 2, de esta Directiva enumera los motivos por los que los Estados miembros pueden decidir excluir del ámbito de aplicación de dicha Directiva a un nacional de un tercer país en situación irregular, en el sentido del citado artículo 3, punto 2.
- 246 Dicho esto, es incontrovertido que el artículo 5, apartado 1 *ter*, de la Ley sobre las Fronteras Estatales no limita su ámbito de aplicación a las categorías de nacionales de terceros países en situación irregular con respecto a los cuales el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2008/115 autoriza a los Estados miembros a no aplicar esta Directiva. Por lo demás, Hungría no sostiene que dicho artículo 5, apartado 1 *ter*, esté comprendido en alguna de las excepciones previstas en el citado artículo 2, apartado 2.
- 247 En tercer lugar, al nacional de un tercer país que está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2008/115 deben aplicársele, en principio, las normas y los procedimientos comunes previstos por la citada Directiva a los efectos de su expulsión, salvo que hubiera regularizado su situación (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de junio de 2016, *Affum*, C-47/15, EU:C:2016:408, apartado 61, y de 19 de marzo de 2019, *Arib* y otros, C-444/17, EU:C:2019:220, apartado 39).
- 248 En virtud de estas normas y procedimientos, el nacional de un tercer país en situación irregular debe ser objeto de un procedimiento de retorno cuyas fases se desarrollan conforme a una graduación de las medidas que han de tomarse para la ejecución de la decisión de retorno que, en principio, debe haberse dictado contra él, para que sea retornado humanamente y respetando plenamente sus derechos fundamentales y su dignidad [véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de junio de 2016, *Affum*, C-47/15, EU:C:2016:408, apartado 62, y de 8 de mayo de 2018, *K. A. y otros* (Reagrupación familiar en Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, apartado 100 y jurisprudencia citada].
- 249 Así, comprobada la irregularidad de la situación, las autoridades nacionales competentes deben, en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115 y sin perjuicio de las excepciones establecidas en su artículo 6, apartados 2 a 5, adoptar una decisión de retorno (sentencia de 11 de diciembre de 2014, *Boudjlida*, C-249/13, EU:C:2014:2431, apartado 46 y jurisprudencia citada).
- 250 Del considerando 6 de la Directiva 2008/115 se desprende asimismo que la decisión de retorno debe adoptarse tras haberse seguido un procedimiento justo y transparente. Más en concreto, conforme al artículo 5 de esta Directiva, cuando la autoridad nacional tenga intención de adoptar una decisión de retorno, por un lado debe respetar el principio de no devolución y tener debidamente en cuenta el interés superior del niño, la vida familiar y el estado de salud del

nacional del tercer país de que se trate, y por otro lado debe oír al interesado sobre estos extremos [véase, en este sentido, la sentencia de 8 de mayo de 2018, K. A. y otros (Reagrupación familiar en Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, apartados 101 a 103].

- 251 La Directiva 2008/115 regula asimismo las condiciones de forma que deben cumplir las decisiones de retorno. De conformidad con su artículo 12, apartado 1, deben dictarse por escrito y ser motivadas. Su artículo 13, apartado 1, obliga además a los Estados miembros a establecer vías de recurso efectivas contra estas decisiones (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de noviembre de 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, apartado 40).
- 252 Una vez adoptada la decisión de retorno, el nacional de un tercer país contra el que se haya dictado aún debe gozar, en principio, en virtud del artículo 7 de dicha Directiva, 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 dicha 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.
- 253 De ello resulta que, sin perjuicio de las excepciones previstas en el artículo 6, apartados 2 a 5, de la Directiva 2008/115, los Estados miembros deben dictar una decisión de retorno contra los nacionales de terceros países en situación irregular en su territorio comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Directiva, respetando las garantías sustantivas y procedimentales que consagra, antes de proceder, en su caso, a la expulsión.
- 254 En el presente asunto, en primer lugar, es preciso señalar que Hungría no refuta que, en virtud del artículo 5, apartado 1 *ter*, de la Ley sobre las Fronteras Estatales, los nacionales de terceros países en situación irregular en su territorio pueden ser trasladados coactivamente al otro lado de la valla fronteriza, sin respetar previamente los procedimientos y las garantías que se establecen en los artículos 5, 6, apartado 1, 12, apartado 1, y 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115. A este respecto, procede subrayar que no cabe la menor duda de que las garantías con que cuenta la intervención de la policía, señaladas por Hungría y resumidas en el apartado 240 de la presente sentencia, no pueden considerarse equivalentes a las garantías que la Directiva 2008/115 otorga.
- 255 En segundo lugar, contrariamente a lo que sostiene Hungría, el traslado coactivo de un nacional de un tercer país en situación irregular al otro lado de la valla fronteriza levantada dentro de su territorio ha de asimilarse a una expulsión de dicho territorio.
- 256 En efecto, si bien es cierto que, según el artículo 3, punto 5, de la Directiva 2008/115, por expulsión se entiende el transporte físico fuera del Estado miembro en ejecución de la obligación de retornar, no es menos cierto que las garantías que acompañan a los procedimientos de retorno y de expulsión establecidas en esta Directiva quedarían privadas de su efecto útil si un Estado miembro pudiera eximirse de la observancia de las mismas cuando efectúa un traslado coactivo de un nacional de un tercer país que equivale, en la práctica, a su transporte físico fuera de su territorio.
- 257 Pues bien, Hungría admite que el espacio comprendido entre la valla fronteriza, al otro lado de la cual puede llevarse coactivamente a los nacionales de terceros países en situación irregular, y la frontera serbo-húngara consiste en una estrecha franja de terreno desprovista de cualquier infraestructura. Tras haber sido llevado coactivamente por las autoridades de policía húngaras a esta estrecha franja de terreno, al nacional de un tercer país no le queda otra opción que abandonar el territorio húngaro y entrar en Serbia para poder alojarse y alimentarse.

- 258 A este respecto, procede señalar que, en contra de lo que sostiene Hungría, dicho nacional no dispone de la posibilidad efectiva de ingresar, desde esa franja de terreno, en la zona de tránsito de Rösztke o en la de Tompa para formular ahí una solicitud de protección internacional.
- 259 Como se ha indicado en el apartado 128 de la presente sentencia, existía, en efecto, al menos hasta la fecha en que finalizó el plazo señalado en el dictamen motivado que la Comisión remitió a Hungría, una práctica continuada y generalizada de las autoridades húngaras, consistente en reducir drásticamente el acceso a dichas zonas de tránsito, que convertía en totalmente ilusoria la posibilidad de que un nacional de un tercer país en situación irregular al que se había llevado coactivamente al otro lado de la valla fronteriza entrara, al poco tiempo, en alguna de dichas zonas de tránsito.
- 260 Por lo demás, el Representante Especial del Secretario General del Consejo de Europa para la Migración y los Refugiados y el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes llegaron, en esencia, a idéntica conclusión en sus informes adjuntos a la demanda de la Comisión.
- 261 Por último, procede desestimar, por razones análogas a las expuestas en los apartados 216 y 217 de la presente sentencia, la alegación de Hungría de que el artículo 5, apartado 1 *ter*, de la Ley sobre las Fronteras Estatales se justifica en virtud del artículo 72 TFUE, en relación con el artículo 4 TUE, apartado 2, puesto que este Estado miembro se limita a este respecto a invocar, de manera general, un riesgo de alteración del orden público y de la seguridad nacional sin demostrar de modo suficiente en Derecho la necesidad que tenía de apartarse específicamente de lo dispuesto en la Directiva 2008/115 habida cuenta de la situación existente en su territorio a fecha de 8 de febrero de 2018 (véase, por analogía, la sentencia de 2 de julio de 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, apartados 27 a 29 y jurisprudencia citada).
- 262 Por lo que respecta, más concretamente, al artículo 4 TUE, apartado 2, Hungría no demuestra que, en vista de esa situación, la preservación efectiva de las funciones estatales esenciales a las que se refiere esta disposición, como la de proteger la seguridad nacional, solo pudiera garantizarse dejando inaplicada la Directiva 2008/115 [véase, por analogía, la sentencia 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, apartado 170].
- 263 Procede señalar asimismo que, al adoptar, en particular, los artículos 6, apartado 2, 7, apartado 4, 11, apartados 2 y 3, y 12, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/115, el legislador de la Unión tuvo debidamente en cuenta el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en virtud del artículo 72 TFUE. En efecto, estas disposiciones les permiten apartarse de diversas reglas generales de esta Directiva cuando la protección del orden público o de la seguridad pública o nacional así lo exija.
- 264 Además, como alega la Comisión, el artículo 18 de la Directiva 2008/115, que Hungría no ha invocado, se refiere expresamente a las situaciones de emergencia a las que puede tener que hacer frente un Estado miembro en caso de que un número excepcionalmente importante de nacionales de terceros países que deban ser retornados plantee una importante carga imprevista para la capacidad de sus instalaciones de internamiento o para su personal administrativo o judicial. De conformidad con dicho artículo 18, los Estados miembros que deban enfrentarse a tal situación pueden apartarse de determinadas normas relativas al internamiento y al

mantenimiento del internamiento de los nacionales de terceros países en situación irregular, aunque observando, en cualquier caso, la obligación general de tomar todas las medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones dimanantes de la Directiva 2008/115.

- 265 Por último, en contra de lo que sostiene Hungría, la mera circunstancia de que se contemple una revisión de la Directiva 2008/115 no basta para demostrar que las disposiciones actualmente en vigor de esta Directiva no han tenido debidamente en cuenta las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en las materias señaladas en el artículo 72 TFUE.
- 266 De todas las consideraciones anteriores resulta que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 5, 6, apartado 1, 12, apartado 1, y 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115 al permitir la expulsión de todos los nacionales de terceros países en situación irregular en el territorio nacional, a excepción de aquellos sospechosos de haber cometido una infracción, sin respetar los procedimientos y garantías que se establecen en estas disposiciones.

Sobre la quinta imputación, relativa al derecho a permanecer en el territorio del Estado miembro en cuestión

Alegaciones de las partes

- 267 La Comisión estima, en primer lugar, que Hungría no ha transpuesto correctamente el artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32, que garantiza el derecho del solicitante de protección internacional a permanecer en el territorio del Estado miembro de que se trate en espera de que se resuelva el procedimiento de examen del recurso judicial interpuesto contra la decisión por la que se haya denegado en primer grado su solicitud.
- 268 Señala a este respecto que, según el Derecho húngaro, la interposición de recurso contra una decisión administrativa no tiene, en principio, efectos suspensivos, en la medida en que el artículo 50 del Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo solamente prevé la posibilidad de que un tribunal ordene tales efectos suspensivos si se reúnen determinados requisitos.
- 269 Arguye que, como *lex specialis*, la Ley sobre el Derecho de Asilo establece, por su parte, las normas en materia contencioso-administrativa aplicables al control de las decisiones en el ámbito del asilo; pues bien, la Ley de Gestión de la Inmigración Masiva, que entró en vigor el 1 de agosto de 2015, derogó las disposiciones de la Ley sobre el Derecho de Asilo que consagraban expresamente el efecto suspensivo de los recursos dirigidos contra las decisiones denegatorias de las solicitudes de protección internacional. Esta derogación también afecta a los casos en que no se ha declarado una situación de crisis provocada por una inmigración masiva.
- 270 La Comisión considera que, aunque es cierto que el artículo 5, apartado 1, letra a), de la Ley sobre el Derecho de Asilo reconoce al solicitante un derecho de permanencia en el territorio, lo supedita a requisitos adicionales que no se exponen con precisión. Por otra parte, el artículo 80/J, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo, aplicable en una situación de crisis provocada por una inmigración masiva, tampoco garantiza una transposición adecuada del artículo 46, apartado 5,

de la Directiva 2013/32. En efecto, la permanencia en la zona de tránsito que impone el referido artículo 80/J, apartado 5, debe calificarse de internamiento y no se ajusta a las exigencias del artículo 46 de dicha Directiva.

- 271 Por lo que respecta, en segundo lugar, al control judicial de las decisiones por las que se declara inadmisibile la solicitud de asilo, contemplado en el artículo 46, apartado 6, de la Directiva 2013/32, la Comisión señala que el artículo 53, apartado 6, de la Ley sobre el Derecho de Asilo establece que la interposición del recurso a tal efecto no produce, en principio, efectos suspensivos, lo cual no es conforme con el referido artículo 46, apartado 6, en virtud del cual los Estados miembros deben garantizar el efecto suspensivo automático de los recursos contra las decisiones de inadmisibilidad o velar por que un órgano jurisdiccional se pronuncie sobre tal efecto suspensivo.
- 272 Además, la Ley sobre el Derecho de Asilo no precisa con claridad si el artículo 50 del Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo es aplicable a los procedimientos judiciales comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley sobre el Derecho de Asilo.
- 273 En tercer lugar, por lo que respecta a los supuestos previstos en las letras a) y b) del apartado 6 del artículo 46 de la Directiva 2013/32, a los que resulta de aplicación la norma prevista en el artículo 46, apartado 5, de dicha Directiva, la Comisión admite que se recogen en el artículo 51, apartados 2, letra e), y 7, letra h), de la Ley sobre el Derecho de Asilo y que el artículo 53, apartado 6, de esta Ley dispone que la presentación de la demanda no tiene como efecto que se suspenda la ejecución de la decisión impugnada salvo en el caso de las decisiones en materia de asilo que se adopten con arreglo al artículo 51, apartado 2, letra e), y apartado 7, letra h).
- 274 Sin embargo, la Comisión considera que la Ley sobre el Derecho de Asilo no dispone claramente que la presentación de las demandas por las que se impugnen las decisiones adoptadas sobre la base del artículo 51, apartados 2, letra e), y apartado 7, letra h), produzca efectos suspensivos. Solo un razonamiento *a contrario* permitiría concluir que se aplica una regla distinta de la carencia de efectos suspensivos. En cualquier caso, entiende que el texto de la Ley sobre el Derecho de Asilo no precisa si esa regla distinta entraña un efecto suspensivo automático, como exige el artículo 46, apartados 5 y 6, letras a) y b), de la Directiva 2013/32.
- 275 Hungría replica que su normativa garantiza adecuadamente la posibilidad de que los solicitantes de protección internacional permanezcan en su territorio, de conformidad con el artículo 46 de la Directiva 2013/32, aun cuando este artículo no se haya transpuesto literalmente en su Derecho nacional.
- 276 Señala, en primer lugar, que el artículo 5, apartado 1, de la Ley sobre el Derecho de Asilo dispone que el solicitante tiene derecho a permanecer en el territorio húngaro con sujeción a los requisitos establecidos en dicha Ley; este derecho se debe garantizar a todo solicitante sujeto a un procedimiento de asilo, lo que implica, de conformidad con el artículo 35, apartado 1, de dicha Ley, que disfruta de él hasta que le sea notificada la decisión dictada al término del procedimiento de asilo, la cual se corresponde, en su caso, con la decisión judicial recaída tras examinarse el recurso por el que se haya impugnado la decisión denegatoria de la solicitud de protección internacional.
- 277 Hungría afirma que la referencia que se hace en el artículo 5, apartado 1, de la Ley sobre el Derecho de Asilo a los requisitos establecidos en la ley implica que el nacional de un tercer país debe conformarse al estatuto de solicitante definido en la ley. Otro requisito podría ser la

obligación del solicitante de residir en el lugar designado por la autoridad competente en materia de asilo; el artículo 80/J, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo establece una regla de este tipo. Por último, estos requisitos también tienen por objeto excluir del derecho de permanencia al solicitante de protección internacional que vuelva a presentar una solicitud de protección internacional, de conformidad con el artículo 80/K, apartado 11, de dicha Ley.

- 278 Aduce por otra parte que, en virtud del artículo 80/J, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo, cuando se declara una situación de crisis provocada por una inmigración masiva, el solicitante tiene derecho a permanecer en la zona de tránsito de que se trate y, por lo tanto, en territorio húngaro, hasta que se le notifique la decisión definitiva, de conformidad con el artículo 80/J, apartado 2, de dicha Ley.
- 279 Por lo que respecta, en segundo lugar, a los supuestos recogidos en el artículo 46, apartado 6, de la Directiva 2013/32, Hungría aduce que el solicitante puede pedir, al amparo del artículo 50 del Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo, la tutela judicial inmediata, que puede dar lugar a que se conceda un efecto suspensivo y, en consecuencia, a la posibilidad de permanecer en su territorio.
- 280 En tercer lugar, Hungría afirma que los supuestos contemplados en las letras a) y b) del apartado 6 del artículo 46 de la Directiva 2013/32, a los que resulta de aplicación el artículo 46, apartado 5, se recogen en el artículo 51, apartado 2, letra e), y apartado 7, letra h), de la Ley sobre el Derecho de Asilo, de modo que se garantiza de pleno Derecho en estos dos supuestos el derecho a permanecer en su territorio.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 281 Mediante la quinta imputación, la Comisión reprocha, en esencia, a Hungría haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 46, apartados 5 y 6, de la Directiva 2013/32, debido a que no garantiza, en las condiciones establecidas en estas disposiciones, el derecho de los solicitantes de protección internacional a permanecer en su territorio en espera de que se resuelva el procedimiento de examen del recurso interpuesto contra la decisión por la que se haya denegado en primer grado su solicitud.

– Sobre la primera parte de la quinta imputación, relativa al artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32

- 282 En primer lugar, procede señalar que, en virtud del artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32, se autoriza a los solicitantes de protección internacional, sin perjuicio de los supuestos previstos en los artículos 41, apartado 1, y 46, apartado 6, de dicha Directiva, a permanecer en el territorio del Estado miembro de que se trate hasta que haya expirado el plazo dentro del cual pueden ejercer su derecho a un recurso efectivo contra las decisiones a que se refiere el apartado 1 del artículo 46 y, cuando se haya ejercitado ese derecho dentro de plazo, en espera del resultado del recurso.
- 283 A tenor del artículo 2, letra p), de la Directiva 2013/32, por «permanencia en el territorio del Estado miembro» se entiende la permanencia en el territorio del Estado miembro en el que se ha formulado o se está examinando la solicitud de protección internacional, con inclusión de la frontera o en las zonas de tránsito de este.

- 284 En segundo lugar, es preciso subrayar que el nacional de un tercer país o el apátrida cuya solicitud de protección internacional haya sido denegada en primer grado por la autoridad decisoria sigue disfrutando, en virtud del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2013/33, en relación con el artículo 2, letra b), de esta, de las condiciones de acogida contempladas en dicha Directiva mientras esté autorizado a estar en el territorio, en virtud del artículo 46 de la Directiva 2013/32, a los efectos de impugnar tal decisión denegatoria.
- 285 En efecto, el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2013/33 establece que el solicitante de protección internacional ha de disfrutar de las condiciones de acogida contempladas en esta Directiva mientras esté autorizado a permanecer en el territorio del Estado miembro de que se trate en su condición de solicitante, y, según el artículo 2, letra b), de dicha Directiva, el nacional de un tercer país o apátrida debe tener la consideración de solicitante de protección internacional, a los efectos de esta Directiva, hasta que se resuelva definitivamente sobre su solicitud.
- 286 Pues bien, habida cuenta del estrecho vínculo que existe entre el ámbito de aplicación de la Directiva 2013/32 y el de la Directiva 2013/33, procede utilizar, a los efectos del artículo 2, letra b), de la Directiva 2013/33, la misma definición de resolución definitiva que la que el artículo 2, letra e), de la Directiva 2013/32 fija para determinar el ámbito de aplicación de esta última Directiva, a saber, toda resolución por la cual se establece si se concede o no al interesado el estatuto de refugiado o de protección subsidiaria y contra la que ya no puede interponerse recurso en el marco de lo dispuesto en el capítulo V de dicha Directiva, con independencia de que el recurso tenga el efecto de permitir que el solicitante de protección internacional permanezca en el Estado miembro de que se trate a la espera de su resolución.
- 287 De ello se deduce, por una parte, que, si bien el artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32 se limita a conferir al solicitante de protección internacional comprendido en su ámbito de aplicación un derecho a permanecer en el territorio del Estado miembro de que se trate, la existencia de este derecho se consagra, no obstante, de manera incondicional, sin perjuicio de las excepciones previstas en los artículos 41, apartado 1, y 46, apartado 6, de dicha Directiva, y, por otra parte, que un Estado miembro solamente puede fijar condiciones de ejercicio de este derecho en la medida en que sean conformes, en particular, con las Directivas 2013/32 y 2013/33.
- 288 En tercer lugar, ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las disposiciones de una directiva deben ser ejecutadas con indiscutible fuerza imperativa y con la especificidad, precisión y claridad requeridas para cumplir la exigencia de seguridad jurídica, la cual requiere que, cuando la directiva tenga como fin crear derechos a favor de los particulares, los beneficiarios puedan conocer plenamente sus derechos (sentencias de 8 de julio de 1999, Comisión/Francia, C-354/98, EU:C:1999:386, apartado 11; de 14 de marzo de 2006, Comisión/Francia, C-177/04, EU:C:2006:173, apartado 48, y de 4 de octubre de 2018, Comisión/España, C-599/17, no publicada, EU:C:2018:813, apartado 19 y jurisprudencia citada).
- 289 De ello se sigue que, cuando un Estado miembro decide fijar condiciones de ejercicio del derecho a permanecer en su territorio, consagrado en el artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32, deben definirse con la suficiente claridad y precisión para que el solicitante de protección internacional pueda conocer el alcance exacto de tal derecho y para que se pueda apreciar si son compatibles, en particular, con las Directivas 2013/32 y 2013/33.
- 290 Teniendo en cuenta estas observaciones, procede señalar, en el caso de autos, en primer lugar, que no se discute que, cuando se declara una situación de crisis provocada por una inmigración masiva, el artículo 80/J, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo establece, como

excepción al artículo 5, apartado 1, letra a), de dicha Ley, que los solicitantes están obligados a permanecer en las zonas de tránsito de Rösztke y de Tompa hasta que concluya el procedimiento de examen del recurso interpuesto contra la decisión de la autoridad competente en materia de asilo por la que se haya denegado su solicitud.

- 291 Así pues, el citado artículo 80/J, apartado 5, garantiza que los solicitantes tengan derecho a permanecer en el territorio húngaro mientras esté pendiente de resolución el recurso judicial contra la decisión por la que se haya denegado su solicitud. Dicho esto, como se ha señalado en el apartado 226 de la presente sentencia, se los sujeta, durante ese período, a un sistema de internamiento generalizado, en las zonas de tránsito, que es incompatible con los derechos que se les reconocen en los artículos 24, apartado 3, y 43 de la Directiva 2013/32 y en los artículos 8, 9 y 11 de la Directiva 2013/33.
- 292 A este respecto es preciso señalar, más concretamente, habida cuenta de la situación objeto de examen en la presente imputación, que ninguno de los motivos de internamiento enumerados en el artículo 8, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva 2013/33 se refiere al supuesto de un solicitante de protección internacional cuya solicitud haya sido denegada en primer grado por la autoridad decisoria y que aún disponga de plazo para interponer recurso contra esa decisión o lo haya interpuesto.
- 293 Pues bien, como resulta del apartado 287 de la presente sentencia, un Estado miembro no puede imponer condiciones de ejercicio al derecho a permanecer en su territorio, consagrado en el artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32, que vulneren los derechos garantizados a los solicitantes de protección internacional por las Directivas 2013/32 y 2013/33.
- 294 De ello se sigue que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32 al supeditar, en caso de declaración de una situación de crisis provocada por una inmigración masiva, la permanencia en su territorio de los solicitantes de protección internacional cuya solicitud haya sido denegada en primer grado por la autoridad decisoria a la condición de que estén internados de manera contraria a las Directivas 2013/32 y 2013/33.
- 295 En segundo lugar, no se discute que, cuando no se ha declarado una situación de crisis provocada por una inmigración masiva, el artículo 5, apartado 1, letra a), de la Ley sobre el Derecho de Asilo, que no fue derogado por la Ley XX de 2017, establece que el solicitante de asilo tiene derecho a estar en el territorio húngaro con sujeción a los requisitos establecidos en dicha Ley, y que se tiene este derecho, de acuerdo con el artículo 35, apartado 1, de la Ley sobre el Derecho de Asilo, hasta que se notifique la decisión irrecurrible dictada en el procedimiento de asilo.
- 296 La Comisión considera, no obstante, que esta normativa no garantiza al solicitante de protección internacional el derecho a permanecer en el territorio húngaro, en las condiciones establecidas en el artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32, dado que dicho derecho se supedita, en el artículo 5, apartado 1, de la Ley sobre el Derecho de Asilo, a unos requisitos que no se especifican.
- 297 Hungría ha subrayado, en sus escritos procesales y en la vista, que los requisitos a los que se refiere dicho artículo 5, apartado 1, consisten en exigir, por un lado, que el interesado se conforme al estatuto de solicitante definido por la ley y cumpla, además, la obligación que se le impone, en su caso, de residir en un lugar determinado, que puede ser, con arreglo al artículo 80/J, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo, la zona de tránsito de Rösztke o la de Tompa cuando se haya declarado una situación de crisis provocada por una inmigración masiva. Por otro lado, según

este Estado miembro, estos requisitos tienen también por objeto privar del derecho a permanecer en el territorio húngaro, con arreglo al artículo 80/K, apartado 11, de dicha Ley, al solicitante que haya presentado una nueva solicitud de asilo cuando se haya dictado una decisión definitiva de archivo o de denegación de su solicitud anterior.

- 298 A este respecto, en primer lugar, procede señalar que, conforme al artículo 7 de la Directiva 2013/33, los Estados miembros pueden asignar, con determinadas condiciones, residencia a los solicitantes de protección internacional, incluso tras la denegación de su solicitud en primer grado por la autoridad decisoria. Por lo tanto, no puede considerarse que sea contrario al artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32 supeditar el derecho a permanecer en el territorio de un Estado miembro al cumplimiento de tal requisito de residencia, a condición de que este requisito respete las garantías previstas en el artículo 7 de la Directiva 2013/33. Sin embargo, procede hacer constar que Hungría no identifica ninguna disposición de la Ley sobre el Derecho de Asilo que contenga precisamente tal requisito.
- 299 En segundo lugar, ha de señalarse que los artículos 80/J, apartado 5, y 80/K, apartado 11, de la Ley sobre el Derecho de Asilo solo resultan aplicables si se ha declarado una situación de crisis provocada por una inmigración masiva y que, como Hungría admitió en la vista, en tal caso, el artículo 5, apartado 1, letra a), de la Ley sobre el Derecho de Asilo no es aplicable. Por consiguiente, este Estado miembro no puede afirmar, sin contradecirse, que los artículos 80/J, apartado 5, y 80/K, apartado 11, de la Ley sobre el Derecho de Asilo fijan las condiciones de aplicación del artículo 5, apartado 1, de esta.
- 300 Por último, en tercer lugar, procede declarar que el requisito de conformarse al estatuto de solicitante de protección internacional definido por la ley, al que, según afirma la propia Hungría, también se supedita el derecho de permanencia dimanante del artículo 5, apartado 1, letra a), de la Ley sobre el Derecho de Asilo, se presta a diversas interpretaciones y reenvía a otros requisitos que este Estado miembro no identifica.
- 301 Pues bien, como se ha indicado en el apartado 289 de la presente sentencia, cuando un Estado miembro establece condiciones de ejercicio del derecho a permanecer en su territorio, garantizado en el artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32, deben identificarse con la suficiente claridad y precisión para que el solicitante de protección internacional pueda conocer el alcance exacto de tal derecho y para que se pueda apreciar si son compatibles, en particular, con las Directivas 2013/32 y 2013/33.
- 302 De todas las consideraciones anteriores resulta que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32.

– Sobre la segunda parte de la quinta imputación, relativa al artículo 46, apartado 6, de la Directiva 2013/32

- 303 Como excepción a lo dispuesto en el artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32, el apartado 6 de este artículo permite a los Estados miembros, en los supuestos que esta disposición recoge, en particular cuando la decisión denegatoria de la solicitud de protección internacional se fundamente en determinados motivos de inadmisibilidad, no conceder automáticamente el derecho a permanecer en el territorio a la espera del resultado del recurso interpuesto por el solicitante, siempre y cuando un órgano jurisdiccional sea competente para decidir si el interesado puede permanecer en el territorio del Estado miembro de que se trate pese a la decisión adoptada contra él en primer grado.

- 304 Según la Comisión, Hungría no ha transpuesto correctamente dicha disposición dado que, por un lado, el artículo 53, apartado 6, de la Ley sobre el Derecho de Asilo no confiere efectos suspensivos a la interposición del recurso contra la decisión por la que se deniega por inadmisibles las solicitudes de protección internacional y, por otro lado, dicha Ley no precisa claramente si el artículo 50 del Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo, que permite instar ante el tribunal competente en el asunto la suspensión de la decisión administrativa impugnada, resulta aplicable a los procedimientos judiciales comprendidos en la Ley sobre el Derecho de Asilo.
- 305 De ello se deduce que la Comisión reprocha, en esencia, a Hungría no haber transpuesto, con la suficiente claridad y precisión, el artículo 46, apartado 6, de la Directiva 2013/32 porque la normativa húngara no indica expresamente que el artículo 50 del Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo es aplicable a la decisión por la que se deniega por inadmisibles las solicitudes de protección internacional.
- 306 Esta alegación carece de fundamento.
- 307 En efecto, como el Abogado General ha señalado en esencia en el punto 207 de sus conclusiones, el mero hecho de que el artículo 50 del Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo tenga alcance general y de que el artículo 53, apartado 6, de la Ley sobre el Derecho de Asilo no especifique que el referido artículo 50 es aplicable en el marco de los procedimientos regidos por esta Ley no basta para considerar que Hungría no se haya adecuado de manera precisa y con la suficiente claridad al artículo 46, apartado 6, de la Directiva 2013/32. Procede subrayar al respecto que el artículo 53, apartado 6, de la Ley sobre el Derecho de Asilo no excluye la aplicación del referido artículo 50 ni tampoco consagra una regla incompatible con él. Además, la Comisión no esgrime ningún elemento que pudiera sembrar dudas sobre la posibilidad de que los tribunales húngaros apliquen el artículo 50 del Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo en el marco del examen del recurso judicial interpuesto contra una decisión que deniegue por inadmisibles las solicitudes de protección internacional.
- 308 De ello se sigue que la segunda parte de la quinta imputación debe desestimarse por infundada, sin que sea necesario examinar si el artículo 50 del Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo constituye, por lo demás, una transposición completa y correcta del artículo 46, apartado 6, último párrafo, de la Directiva 2013/32.

– Sobre la tercera parte de la quinta imputación, relativa al artículo 46, apartado 6, letras a) y b), de la Directiva 2013/32

- 309 Como excepción a la regla establecida en el artículo 46, apartado 6, de la Directiva 2013/32, se deduce de las letras a) y b) de este apartado que, cuando la solicitud de protección internacional se deniegue por infundada con base en las circunstancias a que se refiere el artículo 31, apartado 8, letra h), de esta Directiva o se declare inadmisibles de conformidad con su artículo 33, apartado 2, letras c) y e), el derecho a permanecer en el territorio del Estado miembro debe concederse con arreglo a las condiciones previstas en el artículo 46, apartado 5, de dicha Directiva y no a las previstas en su artículo 46, apartado 6, último párrafo.
- 310 La Comisión reprocha a Hungría no haber transpuesto con la suficiente claridad y precisión esta excepción dado que el artículo 53, apartado 6, de la Ley sobre el Derecho de Asilo no indica claramente que la presentación de la demanda tenga efectos suspensivos en el caso de dirigirse contra una decisión adoptada sobre la base del artículo 51, apartado 2, letra e), y apartado 7, letra h), de la Ley sobre el Derecho de Asilo.

- 311 Debe desestimarse por infundada esta alegación.
- 312 En efecto, como en esencia ha señalado el Abogado General en el punto 211 de sus conclusiones, del propio tenor literal del artículo 53, apartado 6, de la Ley sobre el Derecho de Asilo se desprende con claridad que los recursos interpuestos contra las decisiones adoptadas con arreglo al artículo 51, apartado 2, letra e), y apartado 7, letra h), de la Ley sobre el Derecho de Asilo producen efectos suspensivos automáticos.
- 313 Por lo tanto, la tercera parte de la quinta imputación también debe desestimarse por infundada, sin que sea necesario examinar si el artículo 53, apartado 6, de la Ley sobre el Derecho de Asilo constituye, por lo demás, una transposición completa y correcta del artículo 46, apartado 6, letras a) y b), de la Directiva 2013/32.
- 314 De ello se sigue que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32 al supeditar a requisitos contrarios al Derecho de la Unión el ejercicio del derecho a permanecer en su territorio por los solicitantes de protección internacional comprendidos en el ámbito de aplicación de esta disposición.
- 315 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 5, 6, apartado 1, 12, apartado 1, y 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115, de los artículos 6, 24, apartado 3, 43 y 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32 y de los artículos 8, 9 y 11 de la Directiva 2013/33:
- al disponer que las solicitudes de protección internacional de nacionales de terceros países o apátridas que llegan desde Serbia y desean acceder en su territorio al procedimiento de protección internacional solo pueden formularse en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa, al tiempo que adopta una práctica administrativa continuada y generalizada que limita drásticamente el número diario de solicitantes a los que se autoriza a entrar a dichas zonas de tránsito;
 - al establecer un sistema de internamiento generalizado de los solicitantes de protección internacional en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa, sin respetar las garantías recogidas en los artículos 24, apartado 3, y 43 de la Directiva 2013/32 y en los artículos 8, 9 y 11 de la Directiva 2013/33;
 - al permitir la expulsión de todos los nacionales de terceros países en situación irregular en su territorio, a excepción de aquellos sospechosos de haber cometido una infracción, sin respetar los procedimientos y garantías que se establecen en los artículos 5, 6, apartado 1, 12, apartado 1, y 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115, y
 - al supeditar a requisitos contrarios al Derecho de la Unión el ejercicio del derecho a permanecer en su territorio por los solicitantes de protección internacional comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32.
- 316 Debe desestimarse el recurso en todo lo demás.

Costas

- 317 Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Conforme al artículo 138, apartado 3, del citado Reglamento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Sin embargo, si se estimase que las circunstancias del caso lo justifican, el Tribunal de Justicia podrá decidir que una de las partes cargue, además de con sus propias costas, con una porción de las costas de la otra parte. Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de Hungría y al haberse desestimado, en lo fundamental, las pretensiones de esta, procede condenar a Hungría a cargar, habida cuenta de las circunstancias del caso de autos, además de con sus propias costas, con cuatro quintas partes de las costas de la Comisión. Esta última cargará con una quinta parte de sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

1) Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 5, 6, apartado 1, 12, apartado 1, y 13, 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, de los artículos 6, 24, apartado 3, 43 y 46, apartado 5, de la 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, y de los artículos 8, 9 y 11 de la 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:

- **al disponer que las solicitudes de protección internacional de nacionales de terceros países o apátridas que llegan desde Serbia y desean acceder en su territorio al procedimiento de protección internacional solo pueden formularse en las zonas de tránsito de Röszke (Hungría) y de Tompa (Hungría), al tiempo que adopta una práctica administrativa continuada y generalizada que limita drásticamente el número diario de solicitantes a los que se autoriza a entrar a dichas zonas de tránsito;**
- **al establecer un sistema de internamiento generalizado de los solicitantes de protección internacional en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa, sin respetar las garantías recogidas en los artículos 24, apartado 3, y 43 de la Directiva 2013/32 y en los artículos 8, 9 y 11 de la Directiva 2013/33;**
- **al permitir la expulsión de todos los nacionales de terceros países en situación irregular en su territorio, a excepción de aquellos sospechosos de haber cometido una infracción, sin respetar los procedimientos y garantías que se establecen en los artículos 5, 6, apartado 1, 12, apartado 1, y 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115, y**
- **al supeditar a requisitos contrarios al Derecho de la Unión el ejercicio del derecho a permanecer en su territorio por los solicitantes de protección internacional comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32.**

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

- 3) Hungría cargará, además de con sus propias costas, con cuatro quintas partes de las costas de la Comisión Europea.**
- 4) La Comisión Europea cargará con una quinta parte de sus propias costas.**

Firmas