



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 14 de mayo de 2020*

Índice

Marco jurídico	4
Derecho internacional	4
Derecho de la Unión	5
Directiva 2008/115	5
Directiva 2013/32	9
Directiva 2013/33	14
Derecho húngaro	18
Ley Fundamental	18
Ley sobre el Derecho de Asilo	18
Ley n.º LXXXIX de 2007 sobre las fronteras estatales	20
Ley relativa a la entrada y permanencia de nacionales de terceros países	21
Litigios principales y cuestiones prejudiciales	22
Asunto C-924/19 PPU	22
Asunto C-925/19 PPU	28
Sobre el procedimiento de urgencia	30
Sobre las cuestiones prejudiciales	31
Sobre la quinta cuestión prejudicial	31
Sobre la primera cuestión prejudicial	37

* Lengua de procedimiento: húngaro.

Sobre la segunda cuestión prejudicial	39
Sobre la admisibilidad	39
Sobre el fondo	41
Sobre la tercera y la cuarta cuestiones prejudiciales	45
Observaciones preliminares	45
Sobre la existencia de internamiento	47
– Sobre el concepto de internamiento	47
– Sobre las condiciones de permanencia en la zona de que se trata en los litigios principales	49
Sobre las condiciones de internamiento establecidas en las Directivas 2013/32 y 2013/33	50
– Sobre el artículo 43 de la Directiva 2013/32	50
– Sobre los artículos 8 y 9 de la Directiva 2013/33	52
Sobre las condiciones de internamiento establecidas en la Directiva 2008/115	54
Sobre las consecuencias de un internamiento irregular	56
Costas	59

«Procedimiento prejudicial — Política de asilo e inmigración — Directiva 2013/32/UE — Solicitud de protección internacional — Artículo 33, apartado 2 — Motivos de inadmisibilidad — Artículo 40 — Solicitudes posteriores — Artículo 43 — Procedimientos fronterizos — Directiva 2013/33/UE — Artículo 2, letra h), y artículos 8 y 9 — Internamiento — Legalidad — Directiva 2008/115/CE — Artículo 13 — Vías de recurso efectivas — Artículo 15 — Internamiento — Legalidad — Derecho a un recurso efectivo — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Principio de primacía del Derecho de la Unión»

En los asuntos acumulados C-924/19 PPU y C-925/19 PPU,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szeged, Hungría), mediante resoluciones de 18 de diciembre de 2019, recibidas en el Tribunal de Justicia ese mismo día, en los procedimientos entre

FMS,

FNZ (C-924/19 PPU)

SA,

SA júnior (C-925/19 PPU)

y

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság,

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,

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, S. Rodin, P. G. Xuereb e I. Jarukaitis, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász, M. Ilešič, D. Šváby, F. Biltgen, la Sra. K. Jürimäe y los Sres. C. Lycourgos (Ponente) y N. Wahl, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretario: Sr. I. Illéssy, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de marzo de 2020;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de FNZ y FMS, por los Sres. T. Kovács, B. Pohárnok y G. Matevžič, ügyvédek;
- en nombre de SA y SA júnior, por los Sres. B. Pohárnok y G. Matevžič, ügyvédek;
- en nombre del Gobierno húngaro, por el Sr. M. Z. Fehér y la Sra. M. M. Tátrai, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. C. Cattabriga, M. Condou-Durande y Z. Teleki y por los Sres. A. Tokár y J. Tomkin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 23 de abril de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Las peticiones de decisión prejudicial versan sobre la interpretación:

- de los artículos 13, 15 y 16 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);
- de los artículos 6, 26, 33, 35, del artículo 38, apartado 4, así como de los artículos 40 y 43 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);
- del artículo 2, letra h), así como de los artículos 8 y 9 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 1, 4, 6, 18, 47 y del artículo 52, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Estas peticiones han sido formuladas en el contexto de dos litigios, por una parte, entre FMS y FNZ y el Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (Dirección General Nacional de la Policía de Extranjería, Dirección Regional de Dél-alföld, Hungría; en lo sucesivo, «autoridad de policía de extranjería de primer grado»), antiguamente denominada Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal Dél-alföldi Regionális Igazgatósága (Oficina de Inmigración y Asilo, Dirección Regional de Dél-alföld, Hungría), y la Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Dirección General Nacional de la Policía de Extranjería, Hungría; en lo sucesivo, «autoridad competente en materia de asilo»), antiguamente denominada Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Oficina de Inmigración y Asilo, Hungría) (C-924/19 PPU), y, por otra parte, entre SA y SA júnior y la autoridad de policía de extranjería de primer grado y la autoridad competente en materia de asilo (C-925/19 PPU), en relación con las resoluciones de dichas autoridades por las que se desestiman las solicitudes de asilo de FMS y de FNZ y las de SA y de SA júnior por inadmisibles y se ordena su expulsión, con prohibición de entrada y de residencia en el territorio de Hungría durante un año.
- 3 Desde el 1 de abril de 2020, ambos litigios son competencia del Szegedi Törvényszék (Tribunal General de Szeged, Hungría), circunstancia que este órgano jurisdiccional comunicó al Tribunal de Justicia, sin retirar no obstante las cuestiones prejudiciales formuladas por el Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szeged, Hungría).

Marco jurídico

Derecho internacional

- 4 El Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Serbia sobre la readmisión de residentes ilegales, anejo a la Decisión del Consejo, de 8 de noviembre de 2007 (DO 2007, L 334, p. 45; en lo sucesivo, «Acuerdo de readmisión celebrado entre la Unión y Serbia»), establece, en su artículo 3, titulado «Readmisión de nacionales de terceros países y apátridas», lo siguiente:

«1. Serbia, previa solicitud por un Estado miembro y sin más trámites que los especificados en el presente Acuerdo, readmitirá a cualquier nacional de un tercer país o apátrida que no cumpla o haya dejado de cumplir los requisitos vigentes para entrar, estar o residir en el territorio del Estado miembro requirente siempre que se demuestre, o se presuma sobre la base de indicios, que tal persona:

- a) es titular o, en el momento de la entrada, era titular de un visado o permiso de residencia válido expedido por Serbia, o
- b) ha entrado ilegal y directamente en el territorio de los Estados miembros tras haber permanecido en el territorio de Serbia o transitado por él.

[...]»

Derecho de la Unión

Directiva 2008/115

- 5 Los considerandos 6, 13, 16, 17 y 24 de la Directiva 2008/115 presentan el siguiente tenor:

«(6) Procede que los Estados miembros se aseguren de que la finalización de la situación irregular de nacionales de terceros países se lleve a cabo mediante un procedimiento justo y transparente. De conformidad con los principios generales del Derecho comunitario, las decisiones que se tomen en el marco de la presente Directiva deben adoptarse de manera individualizada y fundándose en criterios objetivos, lo que implica que se deben tener en cuenta otros factores además del mero hecho de la situación irregular. Cuando se usen formularios tipo para las decisiones relativas al retorno, es decir, las decisiones de retorno, y, si se dictan, las decisiones de prohibición de entrada y de expulsión, los Estados miembros deben respetar este principio y dar pleno cumplimiento a todas las disposiciones aplicables de la presente Directiva.

[...]

(13) Debe supeditarse expresamente el uso de medidas coercitivas a los principios de proporcionalidad y eficacia por lo que se refiere a los medios utilizados y a los objetivos perseguidos. [...]

[...]

(16) El recurso al internamiento a efectos de expulsión se debe limitar y supeditar al principio de proporcionalidad por lo que se refiere a los medios utilizados y a los objetivos perseguidos. Solo se justifica el internamiento para preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión, y si la aplicación de medidas menos coercitivas no es suficiente.

(17) Debe darse a los nacionales de terceros países en régimen de internamiento un trato digno y humano que respete sus derechos fundamentales y se ajuste al Derecho internacional y nacional. Sin perjuicio de la detención inicial por los servicios policiales, regulada por la legislación nacional, el internamiento debe llevarse a cabo, por regla general, en centros especializados de internamiento.

[...]

(24) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios consagrados, en particular, en la [Carta].»

- 6 El artículo 3 de dicha Directiva dispone lo siguiente:

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

[...]

3) “retorno” el proceso de vuelta de un nacional de un tercer país, bien sea en acatamiento voluntario de una obligación de retorno, bien de modo forzoso a:

- su país de origen, o
- un país de tránsito con arreglo a acuerdos de readmisión comunitarios o bilaterales o de otro tipo, u

- otro tercer país al que el nacional de un tercer país decida volver voluntariamente y en el cual será admitido;

4) “decisión de retorno” una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se declare irregular la situación de un nacional de un tercer país y se imponga o declare una obligación de retorno;

[...]».

7 El artículo 5 de dicha Directiva establece lo siguiente:

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

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

y respetarán el principio de no devolución.»

8 El artículo 8 de esa misma Directiva establece:

«1. Los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para hacer cumplir la decisión de retorno cuando no se haya concedido un plazo para la salida voluntaria de conformidad con el artículo 7, apartado 4, o cuando no se haya cumplido con la obligación de retorno dentro del plazo para la salida voluntaria concedido de conformidad con el artículo 7.

[...]

3. Los Estados miembros podrán adoptar por separado una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se ordene la expulsión.

[...]».

9 A tenor del artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2008/115:

«Los Estados miembros aplazarán la expulsión:

- a) cuando esta vulnere el principio de no devolución [...]

[...]»

10 El artículo 12, apartado 1, de dicha Directiva establece lo siguiente:

«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.»

11 El artículo 13 de la citada Directiva, titulado «Vías de recurso», dispone lo siguiente:

«1. 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.

2. La autoridad u órgano mencionados en el apartado 1 serán competentes para revisar las decisiones relativas al retorno a que se refiere el artículo 12, apartado 1, pudiendo asimismo suspender temporalmente su ejecución, salvo cuando la suspensión temporal sea ya de aplicación en virtud de la legislación nacional.

3. El nacional de un tercer país de que se trate tendrá la posibilidad de obtener asesoramiento jurídico, representación y, en su caso, asistencia lingüística.

4. Los Estados miembros velarán por que la asistencia jurídica y/o la representación legal necesaria se conceda, previa solicitud, de forma gratuita con arreglo a la legislación nacional pertinente o las normas relativas a la asistencia jurídica gratuita, y podrán disponer que tal asistencia jurídica y/o representación legal gratuita esté sujeta a las condiciones establecidas en el artículo 15, apartados 3 a 6, de la Directiva 2005/85/CE [del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (DO 2005, L 326, p. 13)].»

12 El artículo 15 de la Directiva 2008/115, titulado «Internamiento», establece lo siguiente:

«1. Salvo que en el caso concreto de que se trate puedan aplicarse con eficacia otras medidas suficientes de carácter menos coercitivo, los Estados miembros podrán mantener internados a los nacionales de terceros países que sean objeto de procedimientos de retorno, únicamente a fin de preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión, especialmente cuando:

- a) haya riesgo de fuga, o
- b) el nacional de un tercer país de que se trate evite o dificulte la preparación del retorno o el proceso de expulsión.

Cualquier internamiento será lo más corto posible y solo se mantendrá mientras estén en curso y se ejecuten con la debida diligencia los trámites de expulsión.

2. El internamiento será ordenado por las autoridades administrativas o judiciales.

El internamiento será ordenado por escrito indicando los fundamentos de hecho y de derecho.

Cuando el internamiento haya sido ordenado por una autoridad administrativa, los Estados miembros:

- a) establecerán un control judicial rápido de la legalidad del internamiento, que deberá llevarse a cabo lo más rápidamente posible desde el comienzo del internamiento, o
- b) concederán al nacional de un tercer país de que se trate el derecho de incoar un procedimiento para que se someta a control judicial rápido la legalidad de su internamiento, que deberá llevarse a cabo lo más rápidamente posible desde la incoación del procedimiento. En este caso, los Estados miembros informarán inmediatamente al nacional de un tercer país de que se trate sobre la posibilidad de incoar dicho procedimiento.

El nacional de un tercer país de que se trate será puesto en libertad inmediatamente si el internamiento es ilegal.

3. En todos los casos, se revisará la medida de internamiento a intervalos razonables cuando así lo solicite el nacional de un tercer país de que se trate o de oficio. En caso de períodos de internamiento prolongados, las revisiones estarán sometidas a la supervisión de una autoridad judicial.

4. Cuando parezca haber desaparecido la perspectiva razonable de expulsión, bien por motivos jurídicos o por otras consideraciones, o [...] hayan dejado de cumplirse las condiciones descritas en el apartado 1, dejará de estar justificado el internamiento y la persona de que se trate será puesta en libertad inmediatamente.

5. El internamiento se mantendrá mientras se cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1 y sea necesario para garantizar que la expulsión se lleve a buen término. Cada Estado miembro fijará un período limitado de internamiento, que no podrá superar los seis meses.

6. Los Estados miembros solo podrán prorrogar el plazo previsto en el apartado 5 por un período limitado no superior a doce meses más, con arreglo a la legislación nacional, en los casos en que, pese a haber desplegado por su parte todos los esfuerzos razonables, pueda presumirse que la operación de expulsión se prolongará debido a:

- a) la falta de cooperación del nacional de un tercer país de que se trate, o
- b) demoras en la obtención de terceros países de la documentación necesaria.»

13 El artículo 16 de la misma Directiva, titulado «Condiciones del internamiento», está redactado en los siguientes términos:

«1. Como norma general, el internamiento se llevará a cabo en centros de internamiento especializados. En los casos en que un Estado miembro no pueda proporcionar alojamiento en un centro de internamiento especializado y tenga que recurrir a un centro penitenciario, los nacionales de terceros países sujetos al internamiento estarán separados de los presos ordinarios.

2. Previa petición, se autorizará a los nacionales de terceros países en régimen de internamiento a que entren en contacto en el momento oportuno con sus representantes legales, los miembros de su familia y las autoridades consulares competentes.

3. Se prestará particular atención a la situación de las personas vulnerables. Se les dispensará atención sanitaria de urgencia y tratamiento básico de las enfermedades.

4. Las organizaciones y los organismos nacionales, internacionales y no gubernamentales pertinentes y competentes podrán visitar los centros de internamiento a que se refiere el apartado 1, en la medida en que se utilicen para el internamiento de nacionales de terceros países con arreglo al presente capítulo. Tales visitas podrán estar sujetas a autorización previa.

5. Los nacionales de terceros países en régimen de internamiento recibirán de forma sistemática información sobre las normas aplicables en el centro y sobre sus derechos y obligaciones, incluida información sobre su derecho, con arreglo a la legislación nacional, a ponerse en contacto con las organizaciones y organismos a que se refiere el apartado 4.»

Directiva 2013/32

14 Los considerandos 34 y 38 de la Directiva 2013/32 presentan el siguiente tenor:

«(34) Los procedimientos de examen de las necesidades de protección internacional deben organizarse de modo que las autoridades competentes puedan llevar a cabo un examen riguroso de las solicitudes de protección internacional.

[...]

(38) Gran número de solicitudes de protección internacional se realizan en la frontera o en una zona de tránsito de un Estado miembro antes de que se tome una decisión sobre la entrada del solicitante. Los Estados miembros deben estar en condiciones de establecer procedimientos de admisibilidad y/o examen del fondo que permitan decidir sobre las referidas solicitudes en aquellos lugares en circunstancias muy determinadas.»

15 El artículo 2 de dicha Directiva establece lo siguiente:

«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;

[...]

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 el Estado miembro de que se trate a la espera de su resultado;

f) “autoridad decisoria”, cualquier organismo cuasi-judicial o administrativo de un Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional y competente para dictar resoluciones en primera instancia en tales casos;

[...]

q) “solicitud posterior”, una nueva solicitud de protección internacional formulada después de que se haya adoptado una resolución definitiva sobre una solicitud anterior, incluidos los casos en los que el solicitante haya retirado explícitamente su solicitud y los casos en los que la autoridad decisoria haya denegado una solicitud tras su retirada implícita de conformidad con el artículo 28, apartado 1.»

16 El artículo 6 de la Directiva 2013/32, titulado «Acceso al procedimiento», establece lo siguiente:

«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.»

17 El artículo 26 de dicha Directiva, titulado «Internamiento», establece lo siguiente:

«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].»

18 A tenor del artículo 33 de la misma Directiva, titulado «Solicitudes inadmisibles»:

«1. Además de los casos en que la solicitud no se examine con arreglo al 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 Estados miembros no estarán obligados a examinar si el solicitante cumple los requisitos para la protección internacional de conformidad con la Directiva [2011/95] cuando una solicitud se considere inadmisibile con arreglo al presente artículo.

2. Los Estados miembros podrán considerar inadmisible 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.»

19 El artículo 35 de la Directiva 2013/32, titulado «Concepto de primer país de asilo», está redactado en los siguientes términos:

«Un país podrá ser considerado primer país de asilo de un solicitante:

- a) si este ha sido reconocido como refugiado en dicho país y puede aún acogerse a dicha protección, o bien
- b) si este goza de protección suficiente en dicho país, e incluso se acoge al principio de no devolución; siempre que el solicitante sea readmitido en dicho país.

Al aplicar el concepto de primer país de asilo a las circunstancias particulares de un solicitante, los Estados miembros podrán tener en cuenta el artículo 38, apartado 1. Se permitirá al solicitante impugnar la aplicación del concepto de primer país de asilo en sus circunstancias particulares.»

20 El artículo 38 de la misma Directiva, titulado «Concepto de tercer país seguro», establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros solo podrán aplicar el concepto de tercer país seguro cuando las autoridades competentes tengan la certeza de que el solicitante de protección internacional recibirá en el tercer país un trato conforme a los siguientes principios:

- a) su vida o su libertad no están amenazadas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política;
- b) no hay riesgo de daños graves tal como se definen en la Directiva [2011/95];
- c) se respeta el principio de no devolución de conformidad con la [Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951 [Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)], modificada por el Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados, celebrado en Nueva York el 31 de enero de 1967];

- d) se respeta la prohibición de expulsión en caso de violación del derecho de no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, establecid[a] en el Derecho internacional;
- e) existe la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ser refugiado, recibir protección con arreglo a la [Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951 [Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)], modificada por el Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados, celebrado en Nueva York el 31 de enero de 1967].

2. La aplicación del concepto de tercer país seguro estará sujeta a las disposiciones previstas en el Derecho nacional, entre ellas:

- a) normas que requieran una relación entre el solicitante y el tercer país de que se trate por la que sería razonable que el solicitante fuera a ese país;
- b) normas sobre el método por el que las autoridades competentes tienen la certeza de que se puede aplicar el concepto de tercer país seguro a un país o a un solicitante concretos. Dicho método incluirá el estudio para cada caso concreto sobre la seguridad del país para cada solicitante concreto y/o la relación nacional de los países considerados generalmente como seguros;
- c) normas, con arreglo al Derecho internacional, que permitan realizar un estudio individual de que el país de que se trate es seguro para cada solicitante concreto que, como mínimo, permita que el solicitante impugne la aplicación del concepto de tercer país seguro alegando que el tercer país no es seguro en sus circunstancias particulares. Se permitirá asimismo al solicitante impugnar la existencia de una relación entre él mismo y el tercer país de conformidad con la letra a).

[...]

4. Cuando el tercer país no autorice al solicitante a entrar en su territorio, los Estados miembros garantizarán que tendrá acceso a un procedimiento con arreglo a los principios y garantías fundamentales descritos en el capítulo II.

[...]»

- 21 El artículo 40 de la Directiva 2013/32, titulado «Solicitudes posteriores», está redactado en los siguientes términos:

«1. Cuando una persona que haya solicitado protección internacional en un Estado miembro haga alegaciones adicionales o presente una solicitud posterior en el mismo Estado miembro, dicho Estado miembro examinará dichas gestiones o datos de la solicitud posterior en el contexto del examen de la solicitud anterior o en el contexto del examen de la decisión que sea objeto de revisión o recurso, en la medida en que las autoridades competentes puedan tener en cuenta y considerar todos los elementos en los que se basan las otras gestiones o la solicitud posterior en este marco.

2. A los efectos de adoptar una resolución sobre la admisibilidad de una solicitud de protección internacional de conformidad con el artículo 33, apartado 2, letra d), una solicitud de protección internacional posterior será objeto en primer lugar de un examen inicial que determine si han surgido o el solicitante ha aportado nuevas circunstancias o datos relativos al examen de su derecho a ser beneficiario de protección internacional en virtud de la Directiva [2011/95].

3. Si el examen inicial a que se refiere el apartado 2, llegara a la conclusión de que han surgido o el solicitante ha aportado nuevas circunstancias o datos que aumentaran significativamente la probabilidad de que el solicitante tuviera derecho a ser beneficiario de protección internacional en

virtud de la Directiva [2011/95], la solicitud seguirá siendo examinada de conformidad con el capítulo II. Los Estados miembros podrán alegar asimismo otras razones para que se siga examinando una solicitud posterior.

4. Los Estados miembros podrán prever que se siga examinando la solicitud solo si el solicitante en cuestión no hubiere podido, sin que le sea imputable, hacer valer las situaciones mencionadas en el presente artículo, apartados 2 y 3, en el procedimiento anterior, en particular, mediante el ejercicio de su derecho a un recurso efectivo, de conformidad con el artículo 46.

5. Cuando no se siga examinando una solicitud posterior con arreglo al presente artículo, será considerada inadmisible de conformidad con el artículo 33, apartado 2, letra d).

6. El procedimiento a que se refiere el presente artículo podrá aplicarse también al caso de:

- a) las personas a cargo que presenten una solicitud, tras haber consentido, de conformidad con el artículo 7, apartado 2, en que su caso se incluya en una solicitud presentada en su nombre, y/o
- b) los menores solteros que presenten una solicitud después de que se haya presentado una solicitud en su nombre de conformidad con el artículo 7, apartado 5, letra c).

En estos casos, el examen inicial mencionado en el apartado 2, consistirá en examinar si hay datos relativos a la situación de la persona a cargo o el menor soltero que justifiquen una solicitud por separado.

7. Cuando una persona respecto de la que deba ejecutarse una decisión de traslado en virtud del Reglamento [n.º 604/2013] haga otras gestiones o una solicitud posterior en el Estado miembro que debe trasladarla, dichas gestiones o solicitudes posteriores serán examinadas por el Estado miembro responsable, tal como se define en dicho Reglamento, de conformidad con la presente Directiva.»

22 El artículo 43 de la Directiva 2013/32, titulado «Procedimientos fronterizos», está redactado en los siguientes términos:

«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, presentadas 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.»

Directiva 2013/33

23 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.»

24 El artículo 2 de dicha Directiva establece lo siguiente:

«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;

[...]

g) “condiciones materiales de acogida”: las condiciones de acogida que incluyen alojamiento, alimentación y vestido, proporcionados en especie o en forma de asignaciones financieras o de vales, o una combinación de las tres, y una asignación para gastos diarios;

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;

[...]»

25 A tenor del artículo 7 de la citada Directiva, titulado «Residencia y libertad de circulación»:

«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.

4. Los Estados miembros preverán la posibilidad de conceder un permiso temporal a los solicitantes para abandonar el lugar de residencia mencionado en los apartados 2 y 3 o la zona asignada mencionada en el apartado 1. Las decisiones se adoptarán de forma individual, objetiva e imparcial y se motivarán si son negativas.

El solicitante no necesitará permiso para presentarse a las citas con las autoridades o ante los tribunales si su comparecencia es necesaria.

5. Los Estados miembros requerirán a los solicitantes que informen de su domicilio a las autoridades competentes y les notifiquen, con la mayor brevedad, cualquier cambio de domicilio.»

26 El artículo 8 de la misma Directiva, titulado «Internamiento», está redactado en los siguientes términos:

«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 [n.º 604/2013].

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.»

27 El artículo 9 de la Directiva 2013/33, titulado «Garantías de los solicitantes internados», establece lo siguiente:

«1. El período de internamiento del solicitante será lo más breve posible y solo se le mantendrá internado mientras los motivos establecidos en el artículo 8, apartado 3, sean aplicables.

Los procedimientos administrativos que correspondan a los motivos de internamiento establecidos en el artículo 8, apartado 3, se tramitarán con la debida diligencia. Las demoras de los procedimientos administrativos que no sean imputables al solicitante no podrán justificar una prórroga del internamiento.

2. 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.

3. Cuando las autoridades administrativas ordenen el internamiento, los Estados miembros someterán a un control judicial rápido la legalidad del internamiento, el cual se efectuará de oficio y/o a instancia del solicitante. Cuando se efectúe de oficio, dicho control se resolverá lo más rápidamente posible desde el inicio del internamiento. Cuando se efectúe a instancia del solicitante, se decidirá lo más rápidamente posible tras el inicio de los procedimientos correspondientes. A este efecto, los Estados miembros definirán en el Derecho nacional el período dentro del cual el control judicial de oficio y/o el control judicial a instancia del solicitante debe ser llevado a cabo.

Cuando, como resultado del control judicial, el internamiento se considere ilegal, el solicitante de que se trate deberá ser liberado inmediatamente.

4. Se informará inmediatamente al solicitante por escrito, en una lengua que comprenda o cuya comprensión sea razonable suponerle, de las razones en las que se basa el internamiento y de los procedimientos establecidos en el Derecho nacional para impugnar la orden de internamiento, así como de la posibilidad de solicitar representación legal y asistencia jurídica gratuitas.

5. El internamiento será objeto de control por la autoridad judicial a intervalos de tiempo razonables, de oficio y/o a instancia del solicitante interesado, especialmente si es de larga duración, si surgen circunstancias pertinentes o si se dispone de nueva información que pueda afectar a la legalidad del internamiento.

6. En los casos de revisión judicial de la orden de internamiento, contemplada en el apartado 3, los Estados miembros se asegurarán de que los solicitantes tengan acceso a la representación legal y la asistencia jurídica gratuitas. Ello incluirá, como mínimo, la preparación de la documentación procesal requerida y la participación en la vista ante las autoridades judiciales, en nombre de solicitante.

La representación legal y la asistencia jurídica gratuitas las ejercerán personas adecuadamente cualificadas, admitidas o habilitadas en virtud del Derecho nacional y cuyos intereses no estén en conflicto o pudieran entrar en conflicto con los intereses del solicitante.

7. Los Estados miembros también podrán establecer que se concedan la representación legal y la asistencia jurídica gratuitas:

- a) únicamente a aquellos que no dispongan de recursos suficientes; y/o
- b) únicamente mediante servicios prestados por asesores jurídicos u otros consejeros especialmente previstos en el Derecho nacional para asistir y representar a los solicitantes.

8. Los Estados miembros también podrán:

- a) imponer límites económicos y temporales a la representación legal y a la asistencia jurídica gratuitas, siempre que dichos límites no restrinjan arbitrariamente el acceso a la representación legal y a la asistencia jurídica;
- b) disponer que, por lo que respecta a las tasas y costes, el trato a los solicitantes no sea más favorable que el trato que se depara generalmente a sus nacionales en lo que se refiere a la asistencia jurídica.

9. Los Estados miembros podrán exigir el reembolso total o parcial de cualquier gasto sufragado, cuando la situación financiera del solicitante haya mejorado considerablemente o si la decisión de conceder tales beneficios se hubiese adoptado sobre la base de información falsa facilitada por el solicitante.

10. Los procedimientos de acceso a la asistencia jurídica y a la representación legal quedarán establecidos en el Derecho nacional.»

- 28 El artículo 10 de dicha Directiva, titulado «Condiciones del internamiento», establece, en su apartado 1, lo siguiente:

«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.

Por regla general, los solicitantes internados se mantendrán separados de los otros nacionales de terceros países que no hayan presentado una solicitud de protección internacional.

[...]»

- 29 A tenor del artículo 17 de la citada Directiva, que se titula «Normas generales sobre condiciones materiales de acogida y atención sanitaria»:

«1. Los Estados miembros velarán por que los solicitantes puedan disponer de las condiciones materiales de acogida cuando [formulen] su solicitud de protección internacional.

[...]

3. Los Estados miembros podrán conceder todas o algunas de las condiciones materiales de acogida y de atención sanitaria a condición de que los solicitantes carezcan de medios suficientes para tener atención sanitaria y un nivel de vida adecuado que les permita subsistir.

[...]»

- 30 El artículo 18 de la Directiva 2013/33, que expone las «modalidades de las condiciones materiales de acogida», establece en su apartado 1:

«En caso de que se conceda alojamiento en especie, se facilitará en alguna de las siguientes formas, o en una combinación de ellas:

- a) en locales empleados para alojar a los solicitantes durante el examen de una solicitud de protección internacional formulada en una frontera o en zonas de tránsito;
- b) en centros de acogida que garanticen un nivel de vida adecuado;
- c) en casas privadas, apartamentos, hoteles u otros locales adaptados para alojar a los solicitantes.»

- 31 El artículo 26 de dicha Directiva, titulado «Recursos», dispone en su apartado 1:

«Los Estados miembros velarán por que las decisiones relativas a la concesión, retirada o reducción de los beneficios previstos en la presente Directiva o las decisiones adoptadas en virtud del artículo 7 que afecten de manera individual a los solicitantes sean recurribles con arreglo a los procedimientos previstos por la legislación nacional. Al menos en este último caso se garantizará la posibilidad de recurso o de revisión, de hecho y de derecho, ante una autoridad judicial.»

Derecho húngaro

Ley Fundamental

- 32 El artículo XIV, apartado 4, de la Alaptörvény (Ley Fundamental) está redactado en los siguientes términos:

«En el caso de que ni el país de origen ni ningún otro país ofrezca protección, Hungría garantizará el derecho de asilo, previa petición, a las personas que no tengan nacionalidad húngara y que, en su patria o en su país de residencia habitual, sufran o tengan temor fundado de sufrir persecución directa por su raza, su nacionalidad, su pertenencia a un grupo social determinado o sus creencias religiosas o políticas. No se reconocerá derecho de asilo a quien, no teniendo la nacionalidad húngara, haya llegado a Hungría por el territorio de un país en el que no haya estado expuesto a persecución ni al riesgo directo de ser perseguido.»

Ley sobre el Derecho de Asilo

- 33 El artículo 5, apartado 1, de la menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Ley n.º LXXX de 2007 sobre el Derecho de Asilo) (*Magyar Közlöny* 2007/83; en lo sucesivo, «Ley sobre el Derecho de Asilo») dispone lo siguiente:

«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. [...]

- 34 El artículo 6, apartado 1, de dicha Ley está redactado en los siguientes términos:

«Hungría concederá el estatuto de refugiado al extranjero que reúna los requisitos establecidos en el artículo XIV, apartado 4, primera frase, de la Ley Fundamental.»

- 35 El artículo 12, apartado 1, de la Ley sobre el Derecho de Asilo establece lo siguiente:

«Hungría concederá el estatuto de protección subsidiaria al extranjero que, no reuniendo los requisitos para el reconocimiento del estatuto de refugiado, corra el riesgo de sufrir graves daños en caso de regresar a su país de origen y no pueda o, por temor a ese riesgo, no quiera, acogerse a la protección de su país de origen.»

- 36 A tenor del artículo 45, apartado 1, de dicha Ley:

«El principio de no devolución se aplicará en el caso de que el solicitante esté expuesto en su país de origen al riesgo de persecución o de sufrir los tratos descritos en el artículo XIV, apartado 3, de la Ley Fundamental por razón de raza o de religión, de nacionalidad, de pertenencia a un grupo social particular o de opinión política, y no haya ningún tercer país seguro que lo acoja.»

- 37 El artículo 51, apartado 2, letra f), de la Ley sobre el Derecho de Asilo, en la versión que está en vigor desde el 1 de julio de 2018, establece un nuevo motivo de inadmisibilidad de la solicitud de asilo, definido en los siguientes términos:

«La solicitud será inadmisble cuando el solicitante haya llegado a Hungría a través de un país en el que no estuviera expuesto a persecución en el sentido del artículo 6, apartado 1, o al riesgo de daños graves, en el sentido del artículo 12, apartado 1, o en el que se garantice un adecuado nivel de protección.»

- 38 El artículo 51/A de dicha Ley dispone lo siguiente:

«Si el país de origen seguro o el tercer país seguro recha[za] asumir la responsabilidad o readmitir al solicitante, la autoridad competente en materia de asilo revocará su resolución y tramitará el procedimiento de asilo.»

- 39 El artículo 71/A de la Ley sobre el Derecho de Asilo, que regula el procedimiento fronterizo, establece en sus apartados 1 a 7:

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

a) antes de haber recibido autorización para entrar en el territorio de Hungría, o

b) tras haber sido conducido hasta 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 n.º LXXXIX de 2007 sobre las fronteras estatales)] tras haber sido detenido en el interior de una franja de ocho kilómetros desde el trazado de la frontera exterior del territorio de Hungría, 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

el presente capítulo se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en las siguientes disposiciones.

(2) En el marco de los procedimientos fronterizos, el solicitante 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, a más tardar en el plazo de ocho días desde su presentación. La autoridad competente en materia de asilo adoptará sin demora las medidas necesarias para notificar la decisión dictada en el marco del procedimiento.

(4) Transcurridas cuatro semanas desde la presentación de la solicitud, la autoridad competente en materia de policía de extranjería autorizará la entrada, con arreglo a la norma jurídica aplicable.

(5) Si la solicitud no fuera declarada inadmisble, la autoridad competente en materia de policía de extranjería autorizará la entrada, con arreglo a la norma jurídica aplicable.

(6) Si se autoriza al solicitante a entrar en el territorio de Hungría, la autoridad competente en materia de asilo tramitará el procedimiento según las normas generales.

(7) Las normas del procedimiento fronterizo no serán de aplicación a las personas vulnerables.

[...]»

40 El capítulo IX/A de la Ley sobre el Derecho de Asilo, que se refiere a la situación de crisis provocada por una inmigración masiva, incluye, entre otros, el artículo 80/I, inciso i), que excluye la aplicación del artículo 71/A de dicha Ley.

41 En ese mismo capítulo de la citada Ley figura el artículo 80/J, que dispone lo siguiente:

«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, 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.

[...]

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).

[...]»

42 El citado capítulo IX/A de la misma Ley incluye el artículo 80/K, que dispone lo siguiente:

«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.»

Ley n.º LXXXIX de 2007 sobre las fronteras estatales

43 El artículo 15/A de la az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Magyar Közlöny 2007. évi 88. Száma, Ley n.º LXXXIX de 2007 sobre las fronteras estatales), relativo al establecimiento de una zona de tránsito, prevé lo siguiente:

«(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 a 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 tramitación de un procedimiento de asilo, con arreglo a las normas generales, 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 asilo que se encuentre en una zona de tránsito en los supuestos contemplados en el apartado 2, letras a) y b)

[...]

(4) Pese 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.»

Ley relativa a la entrada y permanencia de nacionales de terceros países

- 44 A tenor del artículo 47, apartado 9, letra a), de la A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény (Ley n.º II de 2007 relativa a la entrada y permanencia de nacionales de terceros países) (Magyar Közlöny 2007. évi 1. Száma; en lo sucesivo, «Ley relativa a la entrada y permanencia de nacionales de terceros países»):

«La autoridad competente en materia de policía de extranjería podrá —de oficio o a instancia de parte— levantar una prohibición de entrada y de residencia siempre y cuando haya sido dictada contra un nacional de un tercer país [...] junto con una decisión de retorno dictada por la autoridad competente en materia de asilo, o a raíz de tal decisión, y dicho nacional de un tercer país pueda demostrar que abandonó el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea cumpliendo plenamente la decisión de retorno [...]

- 45 El artículo 62 de dicha Ley, relativo a la designación de un lugar de residencia determinado, establece lo siguiente:

«(1) La autoridad competente en materia de policía de extranjería podrá ordenar a un nacional de un tercer país que resida en un lugar determinado si:

[...]

- f) dicho nacional de un tercer país ha sido objeto de una decisión de retorno y no dispone de los medios materiales necesarios para su subsistencia ni de un alojamiento.

[...]

(3) Se podrá atribuir a un nacional de un tercer país un lugar de residencia obligatorio en una instalación de alojamiento colectivo o en un centro de acogida cuando no tenga la capacidad de cubrir sus necesidades, no disponga de un alojamiento adecuado, ni de medios materiales o ingresos adecuados, ni de una invitación por parte de una persona obligada a hacerse cargo de él, ni tampoco de miembros de su familia que puedan estar obligados a garantizar su sustento.

(3 *bis*) En caso de una situación de crisis provocada por una inmigración masiva, también podrán designarse las zonas de tránsito como lugares de residencia obligatoria.»

- 46 El artículo 65, apartados 3 *ter* y 4, de la Ley relativa a la entrada y permanencia de nacionales de terceros países, que regula el retorno, dispone lo siguiente:

«(3 *ter*) Cuando la autoridad competente en materia de policía de extranjería modifique el país de destino indicado en la decisión de retorno debido a un comportamiento imputable al interesado, especialmente cuando el nacional de un tercer país haya comunicado a la autoridad hechos que no se ajustan a la verdad en relación con su nacionalidad, o porque tal modificación esté justificada por otros hechos que incidan en la determinación del país de retorno, cabrá impugnar dicha resolución u orden modificativa. La impugnación podrá formularse en un plazo de 24 horas a contar desde la notificación de la resolución ante la autoridad competente en materia de policía de extranjería que la haya dictado. Contra la resolución que resuelva la impugnación de la ejecución no cabrá recurso alguno.

(4) La autoridad competente en materia de policía de extranjería transmitirá inmediatamente la impugnación de la ejecución junto con el expediente administrativo a la autoridad competente para resolver al respecto, la cual deberá pronunciarse en el plazo de ocho días.»

- 47 Inicialmente, el Gobierno húngaro introdujo en la legislación nacional las disposiciones relativas a la situación de crisis provocada por una inmigración masiva limitando su ámbito de aplicación territorial a los condados del sur de Hungría, limítrofes con Serbia, aunque luego las amplió al conjunto del territorio nacional y prorrogó ininterrumpidamente su validez en virtud del a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. Rendelet [Decreto del Gobierno 41/2016 (III.9) relativo a la declaración de la situación de crisis provocada por una inmigración masiva en el conjunto del territorio de Hungría y a la regulación de la declaración, existencia y cese de una situación de crisis].

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

Asunto C-924/19 PPU

- 48 FMS y FNZ son un matrimonio de nacionalidad afgana, ambos mayores de edad. El 5 de febrero de 2019, formularon una solicitud de asilo ante la autoridad competente en materia de asilo en la zona de tránsito de Röszke (Hungría).
- 49 En apoyo de su solicitud, FMS y FNZ declararon que habían abandonado Afganistán por motivos políticos aproximadamente tres años antes, dirigiéndose a Turquía con un visado válido expedido para un período de un mes y que dicho visado había sido prorrogado por las autoridades turcas por un plazo de seis meses. También alegaron que habían transitado por Bulgaria y Serbia antes de entrar por primera vez en Hungría, que no habían presentado ninguna solicitud de asilo en ningún otro país y que no habían sufrido malos tratos ni ningún daño grave en el sentido del artículo 15 de la Directiva 2011/95.

- 50 Ese mismo día, la autoridad competente en materia de asilo designó la zona de tránsito de Röszke como lugar de alojamiento de FMS y de FNZ, zona en la que todavía se encuentran en la actualidad.
- 51 Mediante resolución administrativa de 25 de abril de 2019, la autoridad competente en materia de asilo desestimó la solicitud de asilo de FMS y de FNZ, sin entrar en el fondo, considerándola inadmisibile en virtud del artículo 51, apartado 2, letra f), de la Ley sobre el Derecho de Asilo, debido a que habían llegado a Hungría a través de un tercer país en cuyo territorio no habían estado expuestos a persecución que justificara el reconocimiento del estatuto de refugiado o a un riesgo de daños graves que justificara la concesión de la protección subsidiaria y que, en los países que habían atravesado antes de llegar a Hungría, se les garantizaba una protección adecuada. En esa misma resolución, dicha autoridad afirmó que el principio de no devolución no era de aplicación en el caso de estas personas en relación con Afganistán y ordenó su expulsión a Serbia.
- 52 FMS y FNZ interpusieron recurso contra dicha resolución ante el Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de la Capital, Hungría), que lo desestimó mediante decisión de 14 de mayo de 2019, sin examinar la procedencia de su solicitud de asilo.
- 53 Mediante resolución de 17 de mayo de 2019, la autoridad de policía de extranjería de primer grado impuso a FMS y a FNZ la obligación de permanecer en el sector de la zona de tránsito de Röszke reservada a los nacionales de terceros países cuya solicitud de asilo ha sido desestimada, con arreglo al artículo 62, apartado 3 *bis*, de la Ley relativa a la entrada y permanencia de nacionales de terceros países. De la resolución de remisión del asunto C-924/19 PPU se desprende que en la citada resolución no se mencionaban los motivos que la fundamentaban y que solo era posible impugnar ante el juez ordinario el incumplimiento, por vía de excepción, de la obligación de proporcionar información, que viene impuesta a dicha autoridad por la normativa aplicable.
- 54 El mismo día, la autoridad de policía de extranjería de primer grado contactó con el organismo de policía competente para el traslado a Serbia con el fin de que emprendiera los trámites necesarios para la readmisión en Serbia de FMS y de FNZ.
- 55 El 23 de mayo de 2019, el organismo de policía competente informó a la autoridad de policía de extranjería de primer grado de la decisión de Serbia de no readmitir a FMS y a FNZ en su territorio debido a que, al no haber entrado ilegalmente en el territorio de Hungría desde el territorio de Serbia, no concurrían los requisitos de aplicación del artículo 3, apartado 1, del Acuerdo de readmisión celebrado entre la Unión y Serbia.
- 56 De la resolución de remisión en el asunto C-924/19 PPU se desprende que, posteriormente, aunque Serbia no había readmitido a FMS y a FNZ en su territorio, la autoridad competente en materia de asilo se negó a examinar la procedencia de su solicitud de asilo basándose en que, cuando se deniega la readmisión en el territorio de un tercer país, con arreglo al artículo 51/A de la Ley sobre el Derecho de Asilo solo ha de reanudarse el examen de la solicitud de asilo en caso de que la resolución por la que se desestimó dicha solicitud por causa de inadmisibilidad se base en el concepto de «país de origen seguro» o en el de «tercer país seguro».
- 57 Mediante resoluciones de los días 3 y 6 de junio de 2019, la autoridad de policía de extranjería de primer grado modificó la decisión de retorno, contenida en la resolución de la autoridad competente en materia de asilo de 25 de abril de 2019, en lo referente al país de destino, y ordenó la expulsión bajo escolta de FMS y de FNZ a Afganistán.

- 58 FMS y FNZ formularon impugnación contra dichas resoluciones modificativas ante la autoridad competente en materia de asilo, actuando como autoridad de policía de extranjería. Las impugnaciones de las resoluciones modificativas fueron desestimadas mediante sendas resoluciones de 28 de junio de 2019, contra las que no cabe recurso alguno, en virtud de lo dispuesto en el artículo 65, apartado 3, *ter*, de la Ley relativa a la entrada y permanencia de nacionales de terceros países.
- 59 FMS y FNZ interpusieron ante el órgano jurisdiccional remitente un recurso por el que solicitaban la anulación de estas últimas resoluciones y que se ordenara a la autoridad competente en materia de asilo la tramitación de un nuevo procedimiento, alegando, primero, que esas resoluciones constituían decisiones de retorno que debían poder ser objeto de un recurso judicial y, segundo, que dichas decisiones de retorno eran ilegales. En efecto, según FMS y FNZ, la autoridad competente en materia de asilo debería haber examinado el fondo de su solicitud de asilo, dado que no habían sido readmitidos en el territorio de Serbia y que el artículo 51, apartado 2, letra f), de la Ley sobre el Derecho de Asilo introducía, en su opinión, el concepto nuevo de «país de tránsito seguro», que consideran contrario al Derecho de la Unión.
- 60 Por otra parte, FMS y FNZ interpusieron ante el órgano jurisdiccional remitente un recurso contencioso-administrativo por omisión contra la autoridad de policía de extranjería de primer grado por el que solicitaban que se declarara que dicha autoridad había incumplido sus obligaciones al no atribuirles un alojamiento situado fuera de la zona de tránsito de Röszke.
- 61 El órgano jurisdiccional remitente acumuló ambos recursos.
- 62 Dicho órgano jurisdiccional considera, en primer lugar, que el motivo de inadmisibilidad que justificó la desestimación de la solicitud de asilo de FMS y de FNZ es contrario al Derecho de la Unión.
- 63 En segundo lugar, señala que, sin embargo, no existe ninguna norma que exija expresamente la reanudación automática del examen de la solicitud de asilo de FMS y de FNZ, aun cuando la negativa de Serbia a hacerse cargo de ellos ha invalidado el motivo de inadmisibilidad que justificó la desestimación de dicha solicitud.
- 64 Por otra parte, añade que, si bien, en el marco de un eventual nuevo examen, la autoridad competente en materia de asilo puede invocar un motivo de inadmisibilidad previsto en el artículo 33, apartados 1 y 2, letras b) y c), de la Directiva 2013/32, el órgano jurisdiccional remitente estima, sin embargo, que la solicitud de asilo solo podría declararse inadmisible por los motivos relacionados con los artículos 35 y 38 de dicha Directiva a condición de que la persona afectada sea readmitida en el territorio del tercer país en cuestión. En su opinión, de ello se desprende que, si no cabe duda alguna de que el país al que debe expulsarse a la persona no la readmitirá, la autoridad competente en materia de asilo no puede declarar la inadmisibilidad de la solicitud de asilo.
- 65 Habida cuenta de lo anterior, el órgano jurisdiccional remitente considera que FMS y FNZ tienen derecho a que se vuelva a examinar su solicitud de asilo y que siguen estando comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2013/32.
- 66 En tercer lugar, se pregunta si debe considerarse que FMS y FNZ se encuentran en situación de internamiento, en el sentido de la Directiva 2013/32, y, en su caso, si tal internamiento es legal, dado que, en su caso, ya ha transcurrido el plazo de cuatro semanas contemplado en el artículo 43, apartado 2, de dicha Directiva.
- 67 No obstante, y suponiendo que FMS y FNZ no tengan derecho a que su solicitud de asilo sea examinada de nuevo, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en cuarto lugar, si se debe considerar que se encuentran internados en el sentido de la Directiva 2008/115 y si, en caso afirmativo, este internamiento es compatible con el artículo 15 de dicha Directiva.

- 68 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala, por una parte, que la zona de tránsito de Röszke, situada en la frontera entre Hungría y Serbia, está rodeada por una valla de gran altura y alambre de espino, en la que están dispuestos unos contenedores metálicos destinados a alojar a los nacionales de terceros países que se encuentran en dicha zona. La superficie del contenedor en el que se alojan FMS y FNZ no supera los 13 m², y está equipado con literas y armarios. Señala que se garantiza la presencia permanente de policías o guardias armados en el interior y en el exterior de la zona de tránsito, así como en las inmediaciones de la valla.
- 69 Precisa que la zona de tránsito de Röszke está dividida en varios sectores destinados a alojar separadamente a los solicitantes de asilo y a los nacionales de terceros países cuya solicitud de asilo ha sido desestimada. Estos sectores están separados entre sí por vallas, de manera que la posibilidad de pasar de un sector a otro es extremadamente limitada. Además, según la resolución de remisión en el asunto C-924/19 PPU, solo es posible salir de un sector dos veces por semana durante una hora aproximadamente para desplazarse a los otros sectores.
- 70 Añade que FMS y FNZ solo pueden abandonar su sector cuando se requiera su presencia para la realización de actos de procedimiento que les conciernen o cuando se trasladan, bajo escolta de policías o de guardias armados, para pasar reconocimientos y recibir atención médica en un contenedor de la zona de tránsito reservado a tal efecto. Por otra parte, se precisa una autorización previa para poder comunicarse con personas de fuera de la zona, incluidos sus abogados. Además, FMS y FNZ no pueden abandonar la zona de tránsito de Röszke en dirección a otro lugar de Hungría.
- 71 Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente considera que la situación de FMS y de FNZ se diferencia de la que dio lugar a la sentencia del Tribunal EDH de 21 de noviembre de 2019, *Ilias y Ahmed c. Hungría* (CE:ECHR:2019:1121JUD 004728715).
- 72 En particular, señala que, en el momento en que FMS y de FNZ fueron trasladados al sector de la zona de tránsito de Röszke reservado a los nacionales de terceros países cuya solicitud de asilo ha sido desestimada, las autoridades húngaras no los consideraban solicitantes de asilo y que no entraron en ese sector ni por su propia voluntad ni procedentes de Serbia, sino procedentes del sector de esa zona de tránsito reservado a los solicitantes de asilo.
- 73 Por otra parte, indica que el ingreso en la zona de tránsito de Röszke se realizó sin una resolución motivada, sin una apreciación de su necesidad y proporcionalidad y que no hubo un control judicial que permitiera cuestionar su legalidad. Además, no existe ninguna norma nacional que limite la duración de la permanencia en el sector de la zona de tránsito reservado a los nacionales de terceros países cuya solicitud de asilo ha sido desestimada.
- 74 Siempre según el órgano jurisdiccional remitente, FMS y FNZ no pueden abandonar legalmente la zona de tránsito de Röszke, dado que su salida solo es posible expulsándolos por avión a su país de origen, que se encuentra sumido en un conflicto armado interno y que no es parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951 [Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)], modificada por el Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados, celebrado en Nueva York el 31 de enero de 1967. Aclara que, por lo tanto, su salida dependería exclusivamente de la cooperación entre las autoridades húngaras y las autoridades de su país de origen, entendiéndose que esos demandantes no pueden desplazarse a Serbia, por cuanto pesa sobre ellos una decisión de retorno a su país de origen y no han sido readmitidos por las autoridades serbias.
- 75 El órgano jurisdiccional remitente estima que la permanencia de FMS y de FNZ en el sector de la zona de tránsito de Röszke reservado a los nacionales de terceros países cuya solicitud de asilo ha sido desestimada constituye un internamiento que no se ajusta a los requisitos impuestos por el Derecho de la Unión. Por lo tanto, estima que, con arreglo al artículo 47 de la Carta, debe poder exigir a la

autoridad responsable, como medida cautelar, que asigne a FMS y a FNZ un lugar de alojamiento situado fuera de esa zona de tránsito, que no sea un lugar de internamiento, hasta la finalización del procedimiento contencioso-administrativo.

- 76 En quinto lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta por la efectividad del recurso interpuesto contra la resolución mediante la cual la autoridad de policía de extranjería de primer grado modificó el país de destino mencionado en las decisiones de retorno de que son objeto FMS y FNZ.
- 77 En efecto, dicho órgano jurisdiccional señala, por una parte, que el examen de la impugnación de esa resolución corresponde a la autoridad competente en materia de asilo, a pesar de que esta última está sometida al ministro responsable de las fuerzas del orden, y forma parte del Poder Ejecutivo, por lo que no constituye un órgano independiente e imparcial, y, por otra parte, que el Derecho húngaro pertinente no permite al órgano jurisdiccional remitente controlar la resolución administrativa que resuelve dicha impugnación, dado que el único control que puede hacerse sobre esta última resolución radica en las facultades de vigilancia del Ministerio Fiscal que le permiten impugnar por vía judicial la resolución administrativa que considere ilegal.
- 78 Según el órgano jurisdiccional remitente, esta situación da lugar, en definitiva, a que pueda mantenerse en vigor la resolución por la que se modifica el país de destino indicado en la decisión de retorno, aun cuando, en el supuesto de que se deba tramitar un nuevo procedimiento de asilo respecto de FMS y de FNZ, estos ya no estarán comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2008/115, sino en el de la Directiva 2013/32.
- 79 En estas circunstancias, el Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szeged, Hungría) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) [nuevo motivo de inadmisibilidad]

¿Pueden interpretarse las disposiciones sobre las solicitudes inadmisibles del artículo 33 de la [Directiva 2013/32] en el sentido de que se oponen a la normativa de un Estado miembro en virtud de la cual en el procedimiento de asilo una solicitud será inadmisibile cuando el solicitante haya llegado a Hungría [pasando por] un país donde no estuvo expuesto a persecución ni a riesgo de daño grave, o en el que se garantiza un nivel adecuado de protección?

2) [tramitación de un procedimiento de asilo]

- a) ¿Deben interpretarse el artículo 6 y el artículo 38, apartado 4, de la [Directiva 2013/32], así como su considerando 34, que impone la obligación de examinar las solicitudes de protección internacional, a la luz del artículo 18 de la [Carta], en el sentido de que la autoridad competente en materia de asilo de un Estado miembro debe garantizar al solicitante la posibilidad de incoar el procedimiento de asilo en caso de que no haya examinado en cuanto al fondo la solicitud de asilo invocando el motivo de inadmisibilidad mencionado en la primera cuestión prejudicial y haya dispuesto a continuación el retorno del solicitante a un tercer Estado que, sin embargo, se haya negado a admitirlo [en su territorio]?
- b) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión prejudicial 2. a), ¿cuál es el contenido exacto de esa obligación? ¿Implica la obligación de garantizar la posibilidad de presentar una nueva solicitud de asilo, excluyendo entonces las consecuencias negativas de las solicitudes posteriores a las que se refieren el artículo 33, apartado 2, letra d), y el artículo 40 de la [Directiva 2013/32], o bien implica el inicio o la tramitación de oficio del procedimiento de asilo?
- c) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión prejudicial 2. a), teniendo en cuenta igualmente el artículo 38, apartado 4, de la [Directiva 2013/32], ¿puede el Estado miembro, sin modificarse la situación de hecho, examinar nuevamente la inadmisibilidad de la solicitud en el marco de ese

nuevo procedimiento (con lo que tendría la posibilidad de aplicar cualquier tipo de procedimiento contemplado en el capítulo III, por ejemplo, aplicando de nuevo un motivo de inadmisibilidad) o debe examinar en cuanto al fondo la solicitud de asilo en relación con el país de origen?

- d) ¿Resulta del artículo 33, apartados 1 y 2, letras b) y c), así como de los artículos 35 y 38 de la [Directiva 2013/32], a la luz del artículo 18 de la Carta, que la readmisión por un tercer Estado es requisito acumulativo para la aplicación de un motivo de inadmisibilidad, esto es, para la adopción de una decisión basada en tal motivo, o basta con verificar la concurrencia de ese requisito en el momento de la ejecución de tal decisión?
- 3) [zona de tránsito como lugar de internamiento en el marco del procedimiento de asilo] [La tercera cuestión prejudicial es pertinente] si procede, conforme a la respuesta a la segunda cuestión prejudicial, tramitar un procedimiento de asilo.
- a) ¿Debe interpretarse el artículo 43 de la [Directiva 2013/32] en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro que permite el internamiento del solicitante en una zona de tránsito durante más de cuatro semanas?
 - b) ¿Debe interpretarse el artículo 2, letra h), de la [Directiva 2013/33], aplicable en virtud del artículo 26 de la [Directiva 2013/32], a la luz del artículo 6 y del artículo 52, apartado 3, de la Carta, en el sentido de que el alojamiento en una zona de tránsito en circunstancias como las de litigio principal (zona que no puede abandonarse legalmente con carácter voluntario en ninguna dirección) por un período superior a las cuatro semanas a que se refiere el artículo 43 de la [Directiva 2013/32] constituye un internamiento?
 - c) ¿Es compatible con el artículo 8 de la [Directiva 2013/33], aplicable en virtud del artículo 26 de la [Directiva 2013/32], el hecho de que el internamiento del solicitante por un período superior a las cuatro semanas a que se refiere el artículo 43 de la [Directiva 2013/32] solo tenga lugar porque no pueda satisfacer sus necesidades (de alojamiento y de manutención) por carecer de medios materiales para ello?
 - d) ¿Es compatible con los artículos 8 y 9 de la [Directiva 2013/33], aplicables en virtud del artículo 26 de la [Directiva 2013/32], el hecho de que el alojamiento constitutivo de un internamiento *de facto* por un período superior a las cuatro semanas a que se refiere el artículo 43 de la [Directiva 2013/32] no haya sido ordenado mediante una resolución de internamiento, no se garantice un recurso para impugnar la legalidad del internamiento y del mantenimiento del mismo, el internamiento *de facto* tenga lugar sin examinar su necesidad o su proporcionalidad, o posibles alternativas a él, y resulte indeterminada su duración precisa, inclusive el momento en que finaliza?
 - e) ¿Puede interpretarse el artículo 47 de la Carta en el sentido de que cuando un órgano jurisdiccional de un Estado miembro se encuentre ante un evidente internamiento ilegal, puede, como medida cautelar hasta que finalice el procedimiento contencioso-administrativo, obligar a la autoridad a designar en favor del nacional de un tercer Estado un lugar de permanencia que se encuentre fuera de la zona de tránsito y que no sea un lugar de internamiento?
- 4) [zona de tránsito como lugar de internamiento en el ámbito de la policía de extranjería] [La cuarta cuestión prejudicial es pertinente] si, conforme a la respuesta a la segunda cuestión prejudicial, no procede tramitar un procedimiento de asilo sino un procedimiento en el ámbito de la policía de extranjería.
- a) ¿Deben interpretarse los considerandos 17 y 24, así como el artículo 16 de la [Directiva 2008/115], a la luz del artículo 6 y del artículo 52, apartado 3, de la Carta, en el sentido de que el alojamiento en una zona de tránsito en circunstancias como las del litigio principal (zona que no puede abandonarse legalmente con carácter voluntario en ninguna dirección) constituye una privación de libertad en el sentido de estas disposiciones?

- b) ¿Es compatible con el considerando 16 y con el artículo 15, apartado 1, de la [Directiva 2008/115], a la luz del artículo 6 y del artículo 52, apartado 3, de la Carta, el hecho de que el internamiento del solicitante de un tercer país tenga lugar solo porque está sujeto a una medida de retorno y carece de medios materiales para satisfacer sus necesidades (de alojamiento y de manutención)?
 - c) ¿Es compatible con el considerando 16 y con el artículo 15, apartado 2, de la [Directiva 2008/115], a la luz del artículo 6, del artículo 47 y del artículo 52, apartado 3, de la Carta, el hecho de que el alojamiento constitutivo de un internamiento *de facto* no haya sido ordenado mediante una resolución de internamiento, no se garantice un recurso para impugnar la legalidad del internamiento y del mantenimiento del mismo y el internamiento *de facto* tenga lugar sin examinar su necesidad o su proporcionalidad, o posibles alternativas a él?
 - d) ¿Puede interpretarse el artículo 15, apartados 1 y 4, a 6, así como el considerando 16 de la [Directiva 2008/115], a la luz de los artículos 1, 4, 6 y 47 de la Carta, en el sentido de que se oponen a que el internamiento tenga lugar sin que esté determinada su duración exacta, ni tampoco el momento en que finaliza?
 - e) ¿Puede interpretarse el Derecho de la Unión en el sentido de que cuando un órgano jurisdiccional de un Estado miembro se encuentre ante un evidente internamiento ilegal, puede, como medida cautelar hasta que finalice el procedimiento contencioso-administrativo, obligar a la autoridad a designar en favor del nacional de un tercer Estado un lugar de permanencia que se encuentre fuera de la zona de tránsito y que no sea un lugar de internamiento?
- 5) [tutela judicial efectiva por lo que respecta a la decisión por la que se modifica el país de retorno indicado en la decisión de retorno]

¿Debe interpretarse el artículo 13 de la [Directiva 2008/115], en virtud del cual se concederá al nacional de un tercer país el derecho efectivo a interponer recurso contra «decisiones relativas al retorno», en relación con el artículo 47 de la Carta, en el sentido de que, cuando el recurso contemplado por la normativa interna carece de efectividad, un órgano jurisdiccional debe controlar al menos una vez la demanda presentada contra la resolución por la que se modifica el país de retorno?»

Asunto C-925/19 PPU

- 80 SA y su hijo menor de edad, SA júnior, son de nacionalidad iraní. El 5 de diciembre de 2018 formularon una solicitud de asilo ante la autoridad competente en materia de asilo, en la zona de tránsito de Röszke.
- 81 En apoyo de su solicitud, SA alegó que había abandonado la República Islámica de Irán hacía dos años y medio debido a que se había divorciado de su esposa, a que se había aproximado a la religión cristiana, aunque sin haberse bautizado, y a que, durante su infancia, había sido víctima de violencia sexual por parte de miembros de su familia. También precisó que las razones por las que se había visto obligado a abandonar su país de origen no eran políticas ni estaban relacionadas con una posible pertenencia a una comunidad étnica o religiosa minoritaria y que había llegado a Hungría transitando por Turquía, Bulgaria y Serbia.
- 82 SA declaró asimismo que, tras salir de la República Islámica de Irán, pasó diez días en Turquía, sin solicitar asilo en ese país, para luego permanecer unos tres meses en Bulgaria. Asimismo, alegó que, al ser informado de que, de no formular una solicitud de protección internacional en Bulgaria, sería devuelto a Irán, presentó, contra su voluntad, una solicitud de asilo en ese Estado miembro. Afirmó, por otra parte, que también había estado en Serbia durante más de dos años, aunque no había presentado ninguna solicitud de asilo en ese país.

- 83 El 5 de diciembre de 2018, la autoridad competente en materia de asilo designó la zona de tránsito de Röszke como lugar de alojamiento para SA y SA júnior, zona en la que todavía se encuentran en la actualidad.
- 84 Mediante resolución administrativa de 12 de febrero de 2019, la autoridad competente en materia de asilo desestimó, con arreglo al artículo 51, apartado 2, letra f), de la Ley sobre el Derecho de Asilo, la solicitud de asilo de SA y de SA júnior, considerándola inadmisibile, sin haber examinado su procedencia, afirmando que el principio de no devolución no era de aplicación en su caso. Ordenó la expulsión de los solicitantes a Serbia, señalando que no estaban expuestos a un riesgo de daños graves o a persecución en Turquía, en Bulgaria o en Serbia y que en estos países se les garantizaba un adecuado nivel de protección.
- 85 SA y SA júnior interpusieron recurso contra esta resolución ante el Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de la Capital, Hungría), que fue desestimado mediante decisión de 5 de marzo de 2019, sin que dicho órgano jurisdiccional se pronunciara sobre la procedencia de su solicitud de asilo.
- 86 Mediante resolución de 27 de marzo de 2019, la autoridad de policía de extranjería de primer grado impuso a SA y a SA júnior la obligación de permanecer en el sector de la zona de tránsito de Röszke reservado a los nacionales de terceros países cuya solicitud de asilo ha sido desestimada, con arreglo al artículo 62, apartado 3 *bis*, de la Ley relativa a la entrada y permanencia de nacionales de terceros países. Según el órgano jurisdiccional remitente, en esta resolución no se mencionan los motivos que la fundamentan.
- 87 El mismo día, la autoridad de policía de extranjería de primer grado contactó con el organismo de policía competente para el traslado a Serbia con el fin de que emprendiera los trámites necesarios para la readmisión en Serbia de SA y de SA júnior.
- 88 El 1 de abril de 2019, el organismo de policía competente informó a la autoridad de policía de extranjería de primer grado de la decisión de Serbia de no readmitir a SA y SA júnior en su territorio por motivos idénticos a los mencionados en el apartado 55 de la presente sentencia.
- 89 De la resolución de remisión en el asunto C-925/19 PPU se desprende que, aunque Serbia no había readmitido a SA y a SA júnior en su territorio, la autoridad competente en materia de asilo no examinó la procedencia de su solicitud de asilo.
- 90 Mediante resolución de 17 de abril de 2019, la autoridad de policía de extranjería de primer grado modificó la decisión de retorno contenida en la resolución de la autoridad competente en materia de asilo de 12 de febrero de 2019, en lo referente al país de destino, y ordenó la expulsión bajo escolta de SA y de SA júnior a la República Islámica de Irán.
- 91 Estos impugnaron dicha resolución modificativa ante la autoridad competente en materia de asilo, actuando como autoridad de policía de extranjería. Su impugnación fue desestimada mediante resolución de 17 de mayo de 2019.
- 92 SA y SA júnior presentaron ante el órgano jurisdiccional remitente dos recursos idénticos a los interpuestos por los demandantes del procedimiento principal en el asunto C-924/19 PPU, en los términos expresados en los apartados 59 y 60 de la presente sentencia.
- 93 El órgano jurisdiccional remitente acumuló ambos recursos y resolvió, por razones idénticas en lo fundamental a las que se han expuesto en los apartados 62 a 78 de la presente sentencia, suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las mismas cuestiones prejudiciales planteadas en el asunto C-924/19 PPU, en los términos que constan en el apartado 78 de la presente sentencia.

Sobre el procedimiento de urgencia

- 94 El órgano jurisdiccional remitente ha solicitado que las presentes remisiones prejudiciales se tramiten mediante el procedimiento prejudicial de urgencia previsto en el artículo 107 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.
- 95 En apoyo de su solicitud dicho órgano jurisdiccional ha alegado que FMS, FNZ, SA y SA júnior (en lo sucesivo, «demandantes en el litigio principal») se encuentran, *de facto*, privados de libertad.
- 96 Además, según ese órgano jurisdiccional, las condiciones de internamiento de FMS y de FNZ son aún más difíciles en la medida en que su edad es de 63 y 58 años, respectivamente, y que uno de los dos es diabético, y en que llevan en esta situación de internamiento *de facto* desde el 17 de mayo de 2019. Este órgano jurisdiccional ha señalado asimismo que SA júnior es un niño cuya salud mental y psíquica se ha ido deteriorando desde que vive, con su padre, en el sector de la zona de tránsito de Röske reservado a los nacionales de terceros países cuya solicitud de asilo ha sido desestimada.
- 97 Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente ha señalado que las respuestas que el Tribunal de Justicia dé a las cuestiones prejudiciales planteadas tendrán una repercusión directa y determinante sobre la resolución de los asuntos principales, especialmente sobre el mantenimiento del internamiento de que son objeto los demandantes en el litigio principal.
- 98 A este respecto, procede hacer constar, en primer lugar, que las presentes remisiones prejudiciales versan sobre la interpretación de las Directivas 2008/115, 2013/32 y 2013/33, que se derivan del título V de la tercera parte del TFUE, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia. En consecuencia, estas remisiones pueden someterse al procedimiento prejudicial de urgencia.
- 99 En segundo lugar, por lo que se refiere al requisito de la urgencia, debe subrayarse, primero, que este requisito se cumple especialmente cuando la persona afectada en el litigio principal está actualmente privada de libertad y el mantenimiento de su estado de reclusión depende de la solución del proceso principal. A este respecto, la situación de la persona afectada debe apreciarse tal como se presenta en la fecha en que se examina la solicitud que tiene por objeto que la petición de decisión prejudicial se tramite por el procedimiento de urgencia (sentencia de 17 de marzo de 2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, apartado 34 y jurisprudencia citada).
- 100 Según reiterada jurisprudencia, el internamiento de un nacional de un tercer país en un centro de internamiento, bien sea mientras solicite protección internacional o con vistas a su expulsión, constituye una medida privativa de libertad (sentencias de 19 de julio de 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, apartados 34 y 35; de 10 de septiembre de 2013, G. y R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, apartados 23 y 25; de 15 de febrero de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apartados 40 y 41; de 17 de marzo de 2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, apartados 31 y 35, así como auto de 5 de julio de 2018, C y otros, C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, apartados 35 y 37).
- 101 En este caso, los demandantes en el litigio principal en el asunto C-924/19 PPU y los del asunto C-925/19 PPU se encuentran desde el 17 de mayo de 2019 y desde el 27 de marzo de 2019, respectivamente, en el sector de la zona de tránsito de Röske reservado a los nacionales de terceros países cuya solicitud de asilo ha sido desestimada.
- 102 Pues bien, las presentes remisiones prejudiciales tratan, en particular, de si el hecho de mantener a los demandantes en los litigios principales en dicho sector constituye un «internamiento», en el sentido de la Directiva 2008/115 o de las Directivas 2013/32 y 2013/33, y, en caso afirmativo, si un internamiento semejante cumple las garantías impuestas por las Directivas mencionadas.

- 103 De ello se sigue, por una parte, que la cuestión de la existencia de una privación de libertad, que condiciona que pueda activarse el procedimiento prejudicial de urgencia en los presentes asuntos, está vinculada de forma indisociable al examen de las cuestiones prejudiciales planteadas en estos asuntos y, por otra parte, que el que se mantenga a los demandantes en los litigios principales en el sector de la zona de tránsito reservado a los nacionales de terceros países cuya solicitud de asilo ha sido desestimada depende de la respuesta que se dé a estas cuestiones prejudiciales.
- 104 Segundo, de las resoluciones de remisión se desprende que los demandantes en el litigio principal son actualmente objeto de decisiones por las que se les requiere para que regresen a sus países de origen y que, por ello, pueden ser devueltos en breve, pese a que, como indica el órgano jurisdiccional remitente, nunca se ha examinado por parte de un órgano jurisdiccional la justeza de las razones esgrimidas por los demandantes en su solicitud de asilo.
- 105 En consecuencia, no puede excluirse que, con arreglo a esas decisiones, posteriormente confirmadas por las resoluciones cuya anulación se insta ante el órgano jurisdiccional remitente, los demandantes en el litigio principal sean expulsados a sus países de origen antes de que finalice un procedimiento prejudicial que no se siga por la vía de urgencia ni que esta expulsión pueda exponerlos a tratos contrarios a los artículos 18 y 19, apartado 2, de la Carta.
- 106 Tercero, de la resolución de remisión en el asunto C-925/19 PPU también se desprende que uno de los demandantes en el litigio principal de ese asunto es un menor, cuya salud mental y psíquica se está deteriorando debido a su permanencia en la zona de tránsito de Röszke. De ello se infiere que cualquier dilación en la adopción de una resolución judicial prolongaría la situación actual y podría perjudicar gravemente, e incluso de manera irreparable, el desarrollo de ese menor (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de octubre de 2018, UD, C-393/18 PPU, EU:C:2018:835, apartado 26).
- 107 En estas circunstancias, y habida cuenta del contenido de las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, las cuales pueden repercutir de forma determinante tanto en la permanencia de los demandantes en los litigios principales en el sector de la zona de tránsito de Röszke reservado a los nacionales de terceros países cuya solicitud de asilo ha sido desestimada como en el control judicial sobre las resoluciones por las que se les ordena regresar a sus países de origen, el 22 de enero de 2020 la Sala Quinta del Tribunal de Justicia resolvió, a propuesta del Juez Ponente, y después de haber oído al Abogado General, acceder a la solicitud del órgano jurisdiccional remitente de tramitar las presentes cuestiones prejudiciales por el procedimiento prejudicial de urgencia.
- 108 Por otra parte, resolvió devolver los presentes asuntos al Tribunal de Justicia para su atribución a la Gran Sala.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la quinta cuestión prejudicial

- 109 Mediante su quinta cuestión prejudicial, que procede examinar en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si el artículo 13 de la Directiva 2008/115, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que, por una parte, se opone a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual la modificación, por parte de una autoridad administrativa, del país de destino mencionado en una decisión de retorno anterior solo puede ser impugnada por el nacional del tercer país de que se trate por medio de un recurso presentado ante una autoridad administrativa cuyas resoluciones no son recurribles por vía judicial, y, por otra parte, obliga, en tales circunstancias, a ese órgano jurisdiccional a declararse competente para resolver el recurso presentado ante él por el que se impugna la legalidad de tal modificación.

- 110 En el presente asunto debe señalarse, con carácter preliminar, que, según las resoluciones de remisión, después de que la autoridad competente en materia de asilo desestimara, por considerarlas inadmisibles, las solicitudes de protección internacional de los demandantes en los litigios principales y adoptara, al mismo tiempo, las decisiones de retorno por las que se les requiere para que abandonen el territorio húngaro hacia Serbia, la autoridad de policía de extranjería de primer grado modificó las referidas decisiones, ordenando a dichos demandantes que abandonaran el territorio húngaro hacia sus países de origen, a saber, Afganistán, en el caso de FMS y FNZ, e Irán, en el caso de SA y SA júnior. El órgano jurisdiccional remitente aclara, además, que dichos demandantes solo pudieron impugnar las resoluciones modificativas formulando impugnación de las mismas ante la autoridad a que se refiere el artículo 65, apartado 3, *ter*, de la Ley relativa a la entrada y permanencia de nacionales de terceros países, y que, con arreglo a la última frase del mencionado precepto, no cabe ningún recurso contra las resoluciones por las cuales la autoridad competente en materia de asilo, actuando en calidad de autoridad de policía de extranjería, desestimó las impugnaciones formuladas por los citados demandantes contra las resoluciones modificativas.
- 111 El artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115 garantiza al nacional de un tercer país de que se trate el derecho efectivo a interponer recurso contra las decisiones de retorno, las decisiones de prohibición de entrada en el territorio de los Estados miembros y las decisiones de expulsión, ante un órgano jurisdiccional, una autoridad administrativa u otro órgano competente compuesto por miembros imparciales y con garantías de independencia.
- 112 En primer lugar, procede examinar si la resolución por la que se modifica el país de destino mencionado en una decisión de retorno anterior constituye una de las decisiones contra las que dicho precepto garantiza el derecho efectivo a interponer recurso.
- 113 Según reiterada jurisprudencia, al interpretar una disposición del Derecho de la Unión, hay que tener en cuenta no solo los términos empleados en ella, sino también su contexto, los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte y, en su caso, su génesis (sentencia de 19 de diciembre de 2019, *Nederlands Uitgeversverbond y Groep Algemene Uitgevers*, C-263/18, EU:C:2019:1111, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 114 A este respecto, debe señalarse que, en virtud del artículo 3, punto 4, de la Directiva 2008/115, se entiende por «decisión de retorno» una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se declare irregular la situación de un nacional de un tercer país y se imponga o declare una obligación de retorno. Con arreglo al artículo 3, punto 3, de la misma Directiva, esta obligación de retorno impone a la persona de que se trate una obligación de retorno, bien a su país de origen, bien a un país de tránsito, bien a otro tercer país al que decida volver voluntariamente y en el cual será admitida.
- 115 En consecuencia, de la propia redacción del punto 4 del artículo 3 de la Directiva 2008/115 se desprende que el hecho de imponer o enunciar una obligación de retorno constituye uno de los dos elementos constitutivos de una decisión de retorno, sin que pueda concebirse, a la vista del punto 3 de dicho artículo, semejante obligación de retorno sin identificar un destino, que debe consistir en uno de los países a que se refiere dicho punto 3.
- 116 De ello se infiere que cuando la autoridad nacional competente modifica el país de destino mencionado en una decisión de retorno anterior, está introduciendo una modificación tan sustancial en esa decisión de retorno que debe entenderse que ha adoptado una nueva decisión de retorno, en el sentido del artículo 3, punto 4, de la Directiva 2008/115.
- 117 Esta interpretación se ve confirmada por el análisis del contexto de esta disposición.

- 118 Así, en virtud del artículo 5 de la Directiva 2008/115, cuando la autoridad nacional competente tenga intención de adoptar una decisión de retorno, deberá velar en particular por que se respete el principio de no devolución [véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de diciembre de 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, apartado 49, y de 8 de mayo de 2018, K. A. y otros (Reagrupación familiar en Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, apartado 103].
- 119 Pues bien, como ha señalado, en lo esencial, el Abogado General en el punto 84 de sus conclusiones, el respeto de tal principio se aprecia en relación con el país hacia el cual se tiene la intención de ordenar el retorno de la persona de que se trate. De ello se infiere que, antes de que se pueda modificar el país de destino, la autoridad nacional competente debe proceder a una nueva evaluación del respeto del principio de no devolución, distinta de la que tuvo que realizar con ocasión de la adopción de la decisión de retorno anterior.
- 120 Asimismo, contrariamente a lo que parece sugerir el Gobierno húngaro, la modificación de una decisión de retorno anterior no puede considerarse una decisión de expulsión adoptada como consecuencia de esa decisión de retorno, en el sentido del artículo 8 de la Directiva 2008/115. En efecto, del artículo 8 se desprende que una decisión de expulsión se adopta en ejecución de una decisión de retorno, por lo que debe respetar el contenido de esta última. De ello se sigue que una decisión de expulsión no puede modificar el país de destino mencionado en la decisión de retorno que ejecuta.
- 121 La interpretación preconizada en el apartado 116 de la presente sentencia también es conforme con el objetivo perseguido por la Directiva 2008/115, que consiste en establecer una política eficaz de expulsión y repatriación, respetando plenamente los derechos fundamentales y la dignidad de las personas afectadas (sentencia de 19 de junio de 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, apartado 48 y jurisprudencia citada).
- 122 En efecto, el hecho de equiparar la resolución por la que se modifica el país de destino mencionado en una decisión de retorno anterior a una nueva decisión de retorno supone, en consecuencia, que la autoridad nacional competente debe, en el momento en que se plantea esa modificación de la decisión de retorno, velar por que se respete el conjunto de normas procedimentales establecidas en la Directiva 2008/115 como marco regulador de la decisión de retorno. Por lo tanto, esa equiparación permite garantizar una aplicación de la política de expulsión y de repatriación que sea al tiempo eficaz y respetuosa con los derechos fundamentales de la persona de que se trate.
- 123 De lo anterior resulta que una modificación del país de destino mencionado en una decisión de retorno anterior constituye una nueva decisión de retorno, en el sentido del artículo 3, punto 4, de la Directiva 2008/115, contra la que el nacional de un tercer país de que se trate debe tener el derecho efectivo a interponer un recurso, en el sentido del artículo 13, apartado 1, de dicha Directiva.
- 124 En consecuencia, es preciso determinar, en segundo lugar, la naturaleza del recurso garantizado por dicho artículo 13, apartado 1.
- 125 A este respecto, ha de señalarse, primero, que de la propia redacción de esta disposición se desprende que tal recurso debe poder ser ejercitado por la persona que es objeto de la decisión de retorno. En consecuencia, contrariamente a lo que parece sostener el Gobierno húngaro, la existencia, en virtud del Derecho nacional, de unas facultades generales de vigilancia de la legalidad de las decisiones de retorno, reconocidas al Ministerio Fiscal y que lo habilitan con carácter exclusivo para impugnar, en su caso, dicha decisión por vía judicial, no constituye un recurso que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115.

- 126 Segundo, si bien del tenor del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115 se desprende que las decisiones de retorno deben poder ser impugnadas a través de un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional o una autoridad administrativa o un órgano compuesto por miembros imparciales e independientes, esa redacción no permite por sí misma conocer con mayor detalle las características de la «autoridad administrativa» que puede conocer de tal recurso contra una decisión de retorno.
- 127 Ahora bien, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las características del derecho efectivo a interponer recurso, a que se refiere el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115, deben determinarse de conformidad con el artículo 47 de la Carta, a cuyo tenor toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el mismo artículo (sentencias de 18 de diciembre de 2014, *Abdida*, C-562/13, EU:C:2014:2453, apartado 45, y de 19 de junio de 2018, *Gnandi*, C-181/16, EU:C:2018:465, apartado 52).
- 128 Así pues, si bien es cierto que, a tenor del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115, los Estados miembros pueden establecer en sus normativas que las decisiones de retorno hayan de ser impugnadas ante autoridades que no sean judiciales, esta facultad debe, sin embargo, establecerse respetando el artículo 47 de la Carta, que exige, como señaló, en esencia, el Sr. Abogado General en el punto [89] de sus conclusiones, que la decisión de una autoridad que no cumpla en sí misma los requisitos exigidos por este último artículo esté sujeta al control ulterior de un órgano jurisdiccional que tenga competencia, en concreto, para pronunciarse sobre todas las cuestiones pertinentes (véanse, por analogía, las sentencias de 16 de mayo de 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, apartado 55, y de 13 de diciembre de 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, apartado 39).
- 129 Por consiguiente, el artículo 47 de la Carta impone a los Estados miembros la obligación de garantizar, en algún punto del procedimiento, la posibilidad para el nacional de un tercer país de que se trate de someter a la consideración de un órgano jurisdiccional toda impugnación relativa a una decisión de retorno adoptada por una autoridad administrativa (véase, por analogía, la sentencia de 13 de diciembre de 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, apartado 41).
- 130 De ello se sigue que una normativa nacional en virtud de la cual el destinatario de una decisión administrativa de retorno no puede denunciar su irregularidad ante, al menos, un órgano jurisdiccional no cumple los requisitos del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115 y del artículo 47 de la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de junio de 2018, *Gnandi*, C-181/16, EU:C:2018:465, apartado 57 y jurisprudencia citada).
- 131 En el presente asunto, se desprende de las resoluciones de remisión que, en virtud de la normativa nacional pertinente, solo cabe impugnar la resolución administrativa que modifica la decisión de retorno inicial ante la autoridad competente en materia de asilo y que contra la resolución que desestime tal impugnación no cabe ningún recurso.
- 132 De ello se sigue que semejante normativa solo sería compatible con el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115 si la autoridad que se pronunció sobre tales impugnaciones pudiera ser considerada un órgano jurisdiccional a los efectos del artículo 47 de la Carta, lo que supone que dicha autoridad cumpla el requisito de independencia, en el sentido de dicho artículo [véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, apartados 37 y 41; de 25 de julio de 2018, *Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, apartados 52 y 53; de 19 de noviembre de 2019, *A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo)*, C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartado 120 y jurisprudencia citada, y de 21 de enero de 2020, *Banco de Santander*, C-274/14, EU:C:2020:17, apartados 56 y 57].
- 133 De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que no es este el caso.

- 134 En efecto, de las resoluciones de remisión se desprende que la autoridad competente en materia de asilo está sometida al ministro responsable de las fuerzas del orden, por lo que forma parte del Poder Ejecutivo.
- 135 Pues bien, el aspecto externo del requisito de independencia que caracteriza a un órgano jurisdiccional a los efectos del artículo 47 de la Carta supone que el órgano en cuestión ejerce sus funciones con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a nadie y sin recibir órdenes ni instrucciones, cualquiera que sea su procedencia, estando así protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia en el enjuiciamiento por sus miembros de los litigios de los que conozca e influir en sus decisiones [sentencias de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartado 121, y de 21 de enero de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, apartado 57 y jurisprudencia citada].
- 136 Más concretamente, y conforme al principio de separación de poderes que caracteriza el funcionamiento de un Estado de Derecho, debe garantizarse la independencia de los tribunales frente a los poderes Legislativo y Ejecutivo [sentencia de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartado 124].
- 137 De ello se infiere que una normativa nacional que establece que una resolución, como la que se describe en el apartado 123 de la presente sentencia, debe impugnarse por la persona afectada ante una autoridad que no reúne los requisitos impuestos por el artículo 47 de la Carta, y sin que se garantice un control judicial posterior de la resolución que dicha autoridad adopte, es incompatible con el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115 y vulnera, asimismo, el contenido esencial del derecho consagrado en el artículo 47 de la Carta, al privar al interesado de toda tutela judicial efectiva frente a una decisión de retorno que lo afecte [véanse, por analogía, las sentencias de 29 de julio de 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, apartado 72, y de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartado 165].
- 138 En tercer lugar, procede examinar si el Derecho de la Unión autoriza, en tales circunstancias, al órgano jurisdiccional remitente a declararse competente para conocer de los recursos interpuestos ante él por los demandantes en el litigio principal y dirigidos a que se anulen las resoluciones mediante las cuales la autoridad competente en materia de asilo, actuando como autoridad de policía de extranjería, desestimó las impugnaciones de aquellos frente a las resoluciones administrativas por las que se les requiere para que regresen a sus países de origen.
- 139 A este respecto, procede señalar, primero, que, en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, en el supuesto de que no resulte posible interpretar la normativa nacional conforme a las exigencias del Derecho de la Unión, cualquier juez nacional que conozca de un asunto en el marco de su competencia estará obligado, como órgano de un Estado miembro, a abstenerse de aplicar cualquier disposición nacional contraria a una disposición de ese Derecho con efecto directo en el litigio de que conoce [sentencias de 24 de junio de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, apartados 58 y 61, y de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartados 160 y 161].
- 140 Pues bien, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 47 de la Carta se basta por sí solo y no es preciso que sea desarrollado por otras normas del Derecho de la Unión o del Derecho nacional para conferir a los particulares un derecho subjetivo invocable como tal [sentencias de 17 de abril de 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, apartado 78; de 29 de julio de 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, apartado 56, y de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartado 162].

- 141 Lo mismo cabe decir del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115, habida cuenta de que las características del recurso contemplado en esa disposición deben determinarse de conformidad con el artículo 47 Carta, que viene a reafirmar el principio de tutela judicial efectiva [véanse, por analogía, las sentencias de 29 de julio de 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, apartados 55 y 56, y de 19 de noviembre de 2019, *A. K. y otros* (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartado 163].
- 142 Segundo, si bien, ante la inexistencia de una normativa de la Unión en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos individuales conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, incumbe no obstante a los Estados miembros la responsabilidad de garantizar, en cada caso, la observancia del derecho a la tutela judicial efectiva de dichos derechos como esta se garantiza en el artículo 47 de la Carta [sentencia de 19 de noviembre de 2019, *A. K. y otros* (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartado 115].
- 143 A este respecto, procede recordar que, aunque el Derecho de la Unión no obliga, en principio, a los Estados miembros a crear, para garantizar la defensa de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables, vías de recurso ante sus tribunales nacionales distintas de las existentes en el Derecho nacional (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de marzo de 2007, *Uniby*, C-432/05, EU:C:2007:163, apartado 40, y de 24 de octubre de 2018, *XC y otros*, C-234/17, EU:C:2018:853, apartado 51), no sucede así en el supuesto de que se desprenda del sistema del ordenamiento jurídico nacional en cuestión que no existe ninguna vía de recurso judicial que permita, siquiera sea por vía incidental, garantizar el respeto de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables, o en el caso de que la única vía de los justiciables para acceder a un juez fuera verse obligados a infringir el Derecho (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de marzo de 2007, *Uniby*, C-432/05, EU:C:2007:163, apartado 41, y de 3 de octubre de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 104).
- 144 Corresponde por tanto a los órganos jurisdiccionales nacionales declararse competentes para conocer del recurso presentado por la persona interesada para defender los derechos que le garantiza el Derecho de la Unión si las normas de procedimiento internas no ponen a su disposición un recurso en semejante caso (véanse, por analogía, las sentencias de 3 de diciembre de 1992, *Oleificio Borelli/Comisión*, C-97/91, EU:C:1992:491, apartado 13, y de 19 de diciembre de 2018, *Berlusconi y Fininvest*, C-219/17, EU:C:2018:1023, apartado 46).
- 145 De esta manera, el hecho de que en el Derecho del Estado miembro de que se trate no exista un recurso judicial que permita controlar la legalidad, a la luz Derecho de la Unión, de una decisión administrativa de retorno, como la que se describe en el apartado 123 de la presente sentencia, no puede exonerar al juez nacional de su obligación de garantizar la plena efectividad del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115, que, al estar dotado de efecto directo, puede constituir, por sí mismo, un título de competencia directamente aplicable, cuando no ha sido transpuesto correctamente en el ordenamiento jurídico nacional.
- 146 De ello se infiere que el principio de primacía del Derecho de la Unión y el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 47 de la Carta, obligan al órgano jurisdiccional remitente a declararse competente para conocer de los recursos interpuestos por los demandantes en el litigio principal contra las resoluciones de la autoridad competente en materia de asilo por las que se desestiman sus impugnaciones frente a las resoluciones administrativas que les requieren para regresar a sus países de origen, y a dejar inaplicada, si es preciso, cualquier disposición nacional que le prohíba proceder de tal manera (véase, por analogía, la sentencia de 29 de julio de 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, apartado 74 y jurisprudencia citada).

147 A la vista de las consideraciones anteriores procede responder a la quinta cuestión prejudicial que el artículo 13 de la Directiva 2008/115, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual la modificación, efectuada por una autoridad administrativa, del país de destino que se indica en una decisión de retorno anterior solo puede ser impugnada por el nacional del tercer país de que se trate por medio de un recurso presentado ante una autoridad administrativa, sin que se garantice un control judicial posterior de la resolución de dicha autoridad. En ese supuesto, el principio de primacía del Derecho de la Unión, al igual que el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 47 de la Carta, han de interpretarse en el sentido de que obligan al órgano jurisdiccional nacional que conozca de un recurso por el que se impugne la legalidad, a la luz del Derecho de la Unión, de la decisión de retorno en la que se efectúe esa modificación del país de destino a declararse competente para conocer de dicho recurso.

Sobre la primera cuestión prejudicial

148 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si el artículo 33 de la Directiva 2013/32 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite denegar una solicitud de protección internacional por inadmisibile cuando el solicitante haya llegado al territorio del Estado miembro de que se trata por el territorio de un Estado en el que no haya estado expuesto a persecución o a un riesgo de daño grave, en el sentido de la disposición nacional que transpone el artículo 15 de la Directiva 2011/95, o en el que se garantice un adecuado nivel de protección.

149 A tenor del artículo 33, apartado 1, de la Directiva 2013/32, además de los casos en que la solicitud no se examine con arreglo al Reglamento n.º 604/2013, los Estados miembros no estarán obligados a examinar si el solicitante cumple los requisitos para la protección internacional de conformidad con la Directiva 2011/95 cuando una solicitud se considere inadmisibile con arreglo a dicha disposición. A este respecto, el artículo 33, apartado 2, de la Directiva 2013/32 enumera de forma exhaustiva las situaciones en las que los Estados miembros pueden considerar inadmisibile una solicitud de protección internacional [sentencias de 19 de marzo de 2019, Ibrahim y otros, C-297/17, C-318/17, C-319/17 y C-438/17, EU:C:2019:219, apartado 76, y de 19 de marzo de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, apartado 29].

150 Por consiguiente, procede comprobar si puede considerarse que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal aplica alguno de los motivos de inadmisibilidat establecidos en el artículo 33, apartado 2, de la Directiva 2013/32.

151 En este aspecto, cabe excluir de entrada que la normativa nacional controvertida en los litigios principales, a saber, el artículo 51, apartado 2, letra f), de la Ley sobre el Derecho de Asilo, pueda constituir la aplicación de los motivos de inadmisibilidat establecidos en el artículo 33, apartado 2, letras a), d) y e), de dicha Directiva, ya que solo pueden tomarse en consideración a tal efecto los motivos de inadmisibilidat relativos al primer país de asilo y al tercer país seguro, contemplados, respectivamente, en las letras b) y c) del artículo 33, apartado 2, de dicha Directiva [sentencia de 19 de marzo de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, apartado 33].

152 En este contexto, en relación con el motivo de inadmisibilidat relativo al tercer país seguro, previsto en el artículo 33, apartado 2, letra c), de la Directiva 2013/32, es preciso recordar que, a tenor de esta disposición, los Estados miembros podrán considerar inadmisibile una solicitud de protección internacional si 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 de la citada Directiva.

- 153 Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, del artículo 38 de la Directiva 2013/32 se desprende que la aplicación del concepto de «tercer país seguro» a efectos del artículo 33, apartado 2, letra c), de esta Directiva está supeditada al cumplimiento de los requisitos acumulativos establecidos en los apartados 1 a 4 de dicho artículo 38 [sentencia de 19 de marzo de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, apartados 36, 40 y 41].
- 154 En el presente asunto, por lo que respecta, en primer lugar, al requisito del artículo 38, apartado 1, de la Directiva 2013/32, del propio tenor de la normativa nacional controvertida en los litigios principales resulta, extremo este que corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional remitente, que la aplicación del motivo de inadmisibilidad basado en el primer supuesto contemplado en esta normativa solo está supeditada a que se observe, en el tercer país de que se trata, una parte de los principios a los que hace referencia el artículo 38, apartado 1, de esta Directiva, de entre los que falta, en particular, la exigencia de que se respete en ese país el principio de no devolución. Así pues, no se cumple el requisito recogido en el artículo 38, apartado 1, de dicha Directiva [sentencia de 19 de marzo de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, apartado 42].
- 155 En cuanto al motivo de inadmisibilidad basado en el segundo supuesto contemplado en la normativa nacional controvertida en los litigios principales, el órgano jurisdiccional remitente no ha facilitado ninguna indicación sobre el contenido del «nivel adecuado de protección» exigido por dicha normativa, especialmente en relación con la cuestión de si ese nivel de protección incluye el respeto, en el tercer país de que se trate, de todos los principios enunciados en el artículo 38, apartado 1, de la Directiva 2013/32. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si así es.
- 156 En segundo lugar, por lo que respecta a los requisitos del artículo 38, apartado 2, de la Directiva 2013/32, en particular al relativo a la existencia de una relación entre el solicitante de protección internacional y el tercer país de que se trata, la relación que la normativa nacional controvertida en el litigio principal establece entre tal solicitante y ese tercer país se basa en el mero tránsito del solicitante por el territorio de ese país [sentencia de 19 de marzo de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, apartado 44].
- 157 Pues bien, el Tribunal de Justicia ha declarado que la circunstancia de que un solicitante de protección internacional haya transitado por el territorio de un tercer país no puede, por sí sola, constituir una relación, en el sentido del citado artículo 38, apartado 2, [sentencia de 19 de marzo de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, apartados 45 a 47].
- 158 Por otra parte, la obligación impuesta por el artículo 38, apartado 2, de la Directiva 2013/32 a los Estados miembros, para la aplicación del concepto de «tercer país seguro», de fijar normas que establezcan el método aplicable para apreciar, en cada caso, si el tercer país de que se trate cumple los requisitos para ser considerado seguro para el solicitante, y las posibilidades de que dicho solicitante impugne la existencia de la relación con ese tercer país, no tendría razón de ser si el mero tránsito del solicitante de protección internacional por el tercer país de que se trate constituyera una relación suficiente o significativa a tal efecto [sentencia de 19 de marzo de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, apartados 48 y 49].
- 159 De lo anterior resulta que el tránsito del solicitante de protección internacional por el tercer país de que se trate no puede constituir una «relación», en el sentido del artículo 38, apartado 2, letra a), de la Directiva 2013/32.
- 160 Por consiguiente, la normativa nacional controvertida en los litigios principales no puede constituir, en ningún caso, una aplicación del motivo de inadmisibilidad relativo al tercer país seguro establecido en el artículo 33, apartado 2, letra c), de dicha Directiva [sentencia de 19 de marzo de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, apartado 51].

- 161 Por último, tal normativa nacional tampoco puede constituir una aplicación del motivo de inadmisibilidad relativo al primer país de asilo, establecido en el artículo 33, apartado 2, letra b), de la Directiva 2013/32 [sentencia de 19 de marzo de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, apartado 52].
- 162 En efecto, baste con señalar que, según el propio tenor del artículo 35, párrafo primero, letras a) y b), de la Directiva 2013/32, un país solo puede ser considerado primer país de asilo de un solicitante de protección internacional si, respectivamente, este ha sido reconocido como refugiado en ese país y aún puede acogerse a esa protección o bien si este goza de protección suficiente en dicho país por otro concepto, incluyéndose en tal protección la posibilidad de acogerse al principio de no devolución, siempre que el solicitante sea readmitido en dicho país [sentencia de 19 de marzo de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, apartado 53].
- 163 Pues bien, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que la aplicación del motivo de inadmisibilidad establecido en la normativa nacional controvertida en el litigio principal no está supeditada al hecho de que el solicitante de protección internacional goce, en el tercer país de que se trata, del estatuto de refugiado o de una protección suficiente por otro concepto que haga innecesario examinar la necesidad de protección en la Unión.
- 164 Por consiguiente, procede concluir que no puede considerarse que una normativa nacional como el artículo 51, apartado 2, letra f), de la Ley sobre el Derecho de Asilo aplique uno de los motivos de inadmisibilidad establecidos en el artículo 33, apartado 2, de la Directiva 2013/32 [sentencia de 19 de marzo de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, apartado 55].
- 165 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 33 de la Directiva 2013/32 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite denegar una solicitud de protección internacional por inadmisibile cuando el solicitante haya llegado al territorio del Estado miembro de que se trata a través de un Estado en el que no haya estado expuesto a persecución o a un riesgo de daño grave, en el sentido de la disposición nacional que transpone el artículo 15 de la Directiva 2011/95, o en el que se garantice un adecuado nivel de protección.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

Sobre la admisibilidad

- 166 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pretende, fundamentalmente, que se determinen las consecuencias que han de extraerse, en relación con la tramitación que ha de darse a las solicitudes de asilo, de la negativa por parte del tercer país de que se trata a readmitir a los solicitantes en su territorio después de que sus solicitudes hayan sido consideradas inadmisibles basándose en el artículo 51, apartado 2, letra f), de la Ley sobre el Derecho de Asilo. El órgano jurisdiccional remitente se interroga, en particular, acerca de si, en tal circunstancia, la autoridad decisoria, en el sentido del artículo 2, letra f), de la Directiva 2013/32, está obligada a volver a examinar de oficio las solicitudes de asilo ya presentadas por los demandantes en el litigio principal o si, en su defecto, estos pueden volver a presentar nuevas solicitudes de asilo y, en su caso, si estas últimas pueden considerarse de nuevo inadmisibles por otros motivos.
- 167 Según reiterada jurisprudencia, si bien las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia disfrutan de una presunción de pertinencia, no es menos cierto que el procedimiento establecido en el artículo 267 TFUE constituye

un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, por medio del cual el primero proporciona a los segundos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que precisan para resolver los litigios que deban dirimir. La justificación de la remisión prejudicial no es formular opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas, sino la necesidad inherente a la solución efectiva de un litigio. Como se desprende de los propios términos del artículo 267 TFUE, la decisión prejudicial solicitada debe ser «necesaria» para que el tribunal remitente pueda «emitir su fallo» en el asunto de que conoce [sentencia de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową* (Régimen disciplinario aplicable a los jueces), C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234, apartados 43 a 45 y jurisprudencia citada].

- 168 Asimismo, en virtud del artículo 94, letra c), del Reglamento de Procedimiento, el órgano jurisdiccional remitente debe exponer de manera precisa las razones que le han llevado a preguntarse sobre la interpretación del Derecho de la Unión (sentencia de 20 de diciembre de 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi*, C-434/15, EU:C:2017:981, apartado 28).
- 169 En el presente caso, el órgano jurisdiccional remitente conoce, por una parte, de unos recursos de anulación contra determinadas resoluciones por las que se requiere a los demandantes en los litigios principales para que regresen a sus países de origen y, por otra parte, de unos recursos por omisión relacionados con su permanencia en la zona de tránsito de Röszke.
- 170 Sin embargo, aunque el objeto de los litigios que penden ante el órgano jurisdiccional remitente no sea, por tanto, el examen de las solicitudes de asilo de los demandantes en los litigios principales, a tenor de las explicaciones que ha dado el órgano jurisdiccional remitente, este considera necesario examinar si todavía es posible considerar a dichos demandantes como solicitantes de protección internacional, en el sentido de las Directivas 2013/32 y 2013/33, con objeto de determinar si el hecho de tenerlos ingresados en el sector de la zona de tránsito de Röszke reservado a los nacionales de terceros países cuya solicitud de asilo ha sido desestimada debe examinarse a la luz de las normas que regulan el internamiento de los solicitantes de protección internacional establecidas en dichas Directivas.
- 171 De ello se infiere que la segunda cuestión prejudicial, letras a) y b), en cuyo marco el órgano jurisdiccional remitente pregunta si la autoridad decisoria, en el sentido del artículo 2, letra f), de la Directiva 2013/32, está obligada a reanudar de oficio el examen de las solicitudes de asilo de los demandantes en los litigios principales o si, en su defecto, estos están autorizados a volver a presentar una solicitud de asilo, es pertinente para la resolución de los litigios principales y, por lo tanto, es admisible.
- 172 En cambio, la segunda cuestión prejudicial, letras c) y d), se refiere, fundamentalmente, a la cuestión de si las solicitudes de asilo presentadas por los demandantes en el litigio principal pueden volver a desestimarse por un motivo de inadmisibilidad que no tenga relación con el procedimiento anterior, especialmente por alguno de los contemplados en el artículo 33, apartado 2, letras b) y c), de la Directiva 2013/32, y, en caso afirmativo, si la desestimación de sus solicitudes por alguno de esos dos motivos de inadmisibilidad supone que se haya comprobado, previamente, que el tercer país, al que esos dos motivos se refieren, acepta readmitirlos en su territorio.
- 173 Pues bien, el órgano jurisdiccional remitente no ha explicado la razón por la que considera que no puede resolver los litigios que penden ante él si no obtiene respuesta a la segunda cuestión prejudicial, letras c) y d).
- 174 De ello se infiere que procede declarar inadmisibles la segunda cuestión prejudicial, letras c) y d).

Sobre el fondo

- 175 Mediante su segunda cuestión prejudicial, letras a) y b), el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si los artículos 6 y 38, apartado 4, de la Directiva 2013/32, a la luz del artículo 18 de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que, cuando, en virtud del Derecho de un Estado miembro, se declare inadmisibile una solicitud de protección internacional por el hecho de que el solicitante haya llegado al territorio de ese Estado miembro pasando por un tercer país en el que no estuvo expuesto a persecución ni a riesgo de daño grave, o en el que se garantizaba un nivel adecuado de protección, y, posteriormente, este último país decide no readmitir al solicitante en su territorio, la autoridad decisoria, en el sentido del artículo 2, letra f), de la Directiva 2013/32, debe volver a examinar de oficio dicha solicitud, o bien en el sentido de que, en tales circunstancias, si el interesado presentara una nueva solicitud, esta no podría declararse inadmisibile, con arreglo al artículo 33, apartado 2, letra d), de esta Directiva, como solicitud «posterior», en el sentido del artículo 2, letra q), de la citada Directiva.
- 176 En este caso, es preciso señalar que, después de la desestimación de las solicitudes de asilo de los demandantes en los litigios principales por parte de la autoridad competente en materia de asilo, basándose en el artículo 51, apartado 2, letra f), de la Ley sobre el Derecho de Asilo, y después de la confirmación de esta desestimación mediante una resolución judicial que ha adquirido firmeza, las autoridades húngaras iniciaron los trámites precisos para su readmisión en el territorio de Serbia. Sin embargo, ese tercer país no accedió a tal solicitud aduciendo que los demandantes en el litigio principal habían entrado legalmente en el territorio de Hungría, en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra b), del Acuerdo de readmisión celebrado entre la Unión y Serbia.
- 177 Por otra parte, es preciso recordar que, como se ha señalado en el apartado 165 de la presente sentencia, un motivo de inadmisibilidat de una solicitud de protección internacional como el que se establece en el artículo 51, apartado 2, letra f), de la Ley sobre el Derecho de Asilo es contrario al artículo 33 de la Directiva 2013/32.
- 178 Por lo tanto, no puede pedirse al Tribunal de Justicia que examine, como sugiere el órgano jurisdiccional remitente, las consecuencias que, en virtud del Derecho de la Unión, pudieran derivarse necesariamente del hecho de que el país al cual, en relación con ese motivo, los demandantes en el litigio principal debían haber sido enviados no acepte readmitirlos en su territorio.
- 179 Dicho esto, según reiterada jurisprudencia, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, establecido en el artículo 267 TFUE, corresponde al Tribunal de Justicia proporcionar al órgano jurisdiccional remitente una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce y, desde este punto de vista, corresponde, en su caso, al Tribunal de Justicia reformular las cuestiones que se le han formulado (sentencia de 3 de marzo de 2020, Gómez del Moral Guasch, C-125/18, EU:C:2020:138, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 180 En consecuencia, con objeto de proporcionar una respuesta que sea útil para el órgano jurisdiccional remitente, ha de entenderse que la segunda cuestión prejudicial, letras a) y b), va dirigida a averiguar si la Directiva 2013/32, en relación con el artículo 18 de la Carta y el principio de cooperación leal que se deriva del artículo 4 TUE, apartado 3, debe interpretarse en el sentido de que, cuando una solicitud de asilo ha sido objeto de una resolución desestimatoria basada en un motivo de inadmisibilidat contrario al Derecho de la Unión y ha sido confirmada por una resolución judicial definitiva, la autoridad decisoria, en el sentido del artículo 2, letra f), de la Directiva 2013/32, está obligada a volver a examinar de oficio dicha solicitud, o bien en el sentido de que, en tales circunstancias, si el interesado presentara una nueva solicitud, esta no podría declararse inadmisibile con arreglo al artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 como «solicitud posterior», en el sentido del artículo 2, letra q), de la citada Directiva.

- 181 Para dar respuesta a esta cuestión prejudicial, es importante, en primer lugar, determinar si la Directiva 2013/32, en relación con el artículo 18 de la Carta y con el principio de cooperación leal que se deriva del artículo 4 TUE, apartado 3, obliga a que dicha autoridad decisoria vuelva a examinar de oficio una solicitud de protección internacional que haya sido objeto de una resolución desestimatoria basada en un motivo de inadmisibilidad contrario al artículo 33 de la Directiva 2013/32 y que haya sido confirmada por una resolución judicial con fuerza de cosa juzgada.
- 182 A este respecto, es importante señalar que, dado que el artículo 33 de la Directiva 2013/32 enumera de forma exhaustiva, como se ha recordado en el apartado 149 de la presente sentencia, los casos en los que cabe desestimar una solicitud de protección internacional por inadmisibile, ese artículo enuncia una norma cuyo contenido es incondicional y suficientemente preciso para poder ser invocado por un justiciable y aplicado por el juez. De ello se sigue que dicho artículo tiene efecto directo (véase, por analogía, la sentencia de 25 de julio de 2018, *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, apartados 98 y 99 y jurisprudencia citada).
- 183 La obligación de dejar inaplicada, si es preciso, una norma nacional contraria a una disposición del Derecho de la Unión dotada de efecto directo no solo corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales, sino también a cualquier otro órgano del Estado, lo cual incluye a las autoridades administrativas encargadas de aplicar el Derecho de la Unión en el ámbito de sus respectivas competencias (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de junio de 1989, *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256, apartados 30 y 31; de 4 de diciembre de 2018, *Minister for Justice and Equality y Commissioner of An Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979, apartado 38, y de 21 de enero de 2020, *Banco de Santander*, C-274/14, EU:C:2020:17, apartado 78).
- 184 De ello se sigue que una autoridad administrativa o jurisdiccional de un Estado miembro vinculado por la Directiva 2013/32 no puede declarar inadmisibile una solicitud de protección internacional basándose en un motivo como el establecido en el artículo 51, apartado 2, letra f), de la Ley sobre el Derecho de Asilo.
- 185 No obstante, procede recordar la importancia que tiene, tanto en el ordenamiento jurídico de la Unión como en los ordenamientos jurídicos nacionales, el principio de cosa juzgada. En efecto, con el fin de garantizar tanto la estabilidad del Derecho y de las relaciones jurídicas como la buena administración de la justicia, es necesario que no puedan impugnarse las resoluciones judiciales que hayan adquirido firmeza tras haberse agotado las vías de recurso disponibles o tras expirar los plazos previstos para dichos recursos (sentencias de 30 de septiembre de 2003, *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, apartado 38; de 24 de octubre de 2018, *XC y otros*, C-234/17, EU:C:2018:853, apartado 52, y de 2 de abril de 2020, *CRPNPAC y Vueling Airlines*, C-370/17 y C-37/18, EU:C:2020:260, apartado 88).
- 186 También ha de subrayarse que, según reiterada jurisprudencia, si bien una norma de Derecho de la Unión interpretada por el Tribunal de Justicia debe ser aplicada por una autoridad administrativa, en el marco de sus competencias, incluso a relaciones jurídicas nacidas y constituidas antes de que se dictara la sentencia del Tribunal de Justicia que se pronunciara sobre la petición de interpretación, no es menos cierto que, con arreglo al principio de seguridad jurídica, el Derecho de la Unión no exige, en principio, que una autoridad administrativa esté obligada a reconsiderar una resolución administrativa que haya adquirido firmeza por expiración de los plazos razonables de recurso o por agotamiento de las vías de recurso. La observancia de dicho principio permite evitar que puedan ponerse indefinidamente en cuestión actos administrativos que surtan efectos jurídicos (sentencias de 13 de enero de 2004, *Kühne & Heitz*, C-453/00, EU:C:2004:17, apartados 22 y 24; de 19 de septiembre de 2006, *i-21 Germany y Arcor*, C-392/04 y C-422/04, EU:C:2006:586, apartado 51, y de 12 de febrero de 2008, *Kempter*, C-2/06, EU:C:2008:78, apartados 36 y 37).
- 187 No obstante, también resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la autoridad administrativa responsable de la adopción de una resolución administrativa está, sin embargo, obligada, en aplicación del principio de cooperación leal derivado del artículo 4 TUE, apartado 3, a

examinar de nuevo dicha resolución y, en su caso, a revocarla, si concurren cuatro requisitos. En primer lugar, que la autoridad administrativa disponga, según el Derecho nacional, de la facultad de reconsiderar dicha resolución. En segundo lugar, que la resolución controvertida haya adquirido firmeza a raíz de una sentencia de un órgano jurisdiccional nacional que resuelva en última instancia. En tercer lugar, que dicha sentencia esté basada en una interpretación del Derecho de la Unión que, a la vista de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia posterior a ella, sea errónea y que se haya adoptado sin someter la cuestión ante el Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, conforme a los requisitos previstos en el artículo 267 TFUE, párrafo tercero. En cuarto lugar, que el interesado se haya dirigido a la autoridad administrativa inmediatamente después de haber tenido conocimiento de dicha jurisprudencia (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de enero de 2004, *Kühne & Heitz*, C-453/00, EU:C:2004:17, apartado 28, y de 19 de septiembre de 2006, *i-21 Germany y Arcor*, C-392/04 y C-422/04, EU:C:2006:586, apartado 52).

- 188 En relación con el cuarto de esos requisitos, el Tribunal de Justicia ha precisado, además, que los Estados miembros pueden exigir, en nombre del principio de seguridad jurídica, que una solicitud de revisión de una resolución administrativa firme y contraria al Derecho de la Unión, según ha sido interpretado posteriormente por el Tribunal de Justicia, sea presentada en un plazo razonable ante la administración competente (sentencia de 12 de febrero de 2008, *Kempter*, C-2/06, EU:C:2008:78, apartado 59).
- 189 De ello se sigue que, incluso suponiendo que el Derecho nacional permita a la autoridad competente en materia de asilo volver a examinar una resolución que, infringiendo el Derecho de la Unión, haya declarado inadmisibile una solicitud de protección internacional, no es menos cierto que el Derecho de la Unión no obliga a que dicha autoridad vuelva a tramitar de oficio dicha solicitud.
- 190 De lo anterior resulta que la Directiva 2013/32, en relación con el artículo 18 de la Carta y el principio de cooperación leal que se deriva del artículo 4 TUE, apartado 3, no obliga a la autoridad decisoria, en el sentido del artículo 2, letra f), de la Directiva 2013/32, a revisar de oficio una solicitud de protección internacional que haya sido objeto de una resolución desestimatoria confirmada por una resolución judicial firme antes de que se haya declarado que dicha resolución desestimatoria es contraria al Derecho de la Unión.
- 191 En segundo lugar, ha de determinarse si esas mismas disposiciones del Derecho de la Unión se oponen a que, cuando una primera solicitud de protección internacional haya sido objeto de una resolución desestimatoria que vulnera el Derecho de la Unión, confirmada por una resolución judicial firme, pueda declararse inadmisibile una nueva solicitud de asilo presentada por el mismo solicitante con arreglo al artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, como solicitud «posterior», en el sentido del artículo 2, letra q), de la citada Directiva.
- 192 A este respecto, es preciso subrayar que la existencia de una resolución judicial firme por la que se confirma la desestimación de una solicitud de protección internacional por un motivo contrario al Derecho de la Unión no impide al interesado presentar una solicitud posterior, en el sentido del artículo 2, letra q), de la Directiva 2013/32. De esta forma, el interesado aún puede, a pesar de dicha resolución, ejercer su derecho, consagrado en el artículo 18 de la Carta y concretado por las Directivas 2011/95 y 2013/32, a obtener el estatuto de beneficiario de protección internacional, siempre que cumpla los requisitos establecidos por el Derecho de la Unión.
- 193 Ciertamente, a tenor del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, es posible considerar inadmisibile tal solicitud posterior cuando no hayan surgido ni se hayan aportado por el solicitante nuevas circunstancias o datos relativos al examen de los requisitos para ser beneficiario de protección internacional.

- 194 No obstante, la existencia de una sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara incompatible con el Derecho de la Unión una normativa que permite desestimar por inadmisible una solicitud de protección internacional debido a que el solicitante ha llegado al territorio del Estado miembro de que se trata a través de un Estado en el que no ha estado expuesto a persecución o a un riesgo de daño grave o en el que se garantiza un adecuado nivel de protección constituye una circunstancia nueva relativa al examen de una solicitud de protección internacional, en el sentido del artículo 33, apartado 2, letra d), de la citada Directiva, por lo que dicha solicitud posterior no puede desestimarse sobre la base de esta última disposición.
- 195 Esta conclusión se impone incluso cuando el solicitante mencionado en el apartado anterior no invoque la existencia de tal sentencia del Tribunal de Justicia.
- 196 Por lo demás, el efecto útil del derecho —que se reconoce al solicitante de protección internacional— mencionado en el apartado 192 de la presente sentencia se vería seriamente comprometido si fuera posible declarar inadmisible una solicitud posterior por el motivo contemplado en el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 cuando la desestimación de la primera solicitud se haya producido infringiendo el Derecho de la Unión.
- 197 En efecto, semejante interpretación de esta disposición supondría que la aplicación incorrecta del Derecho de la Unión podría reproducirse con cada nueva solicitud de protección internacional, sin posibilidad de ofrecer al solicitante el derecho a que su solicitud sea examinada sin incurrir en una infracción de ese Derecho. Tal obstáculo a la aplicación efectiva de las normas del Derecho de la Unión relativas al procedimiento de concesión de protección internacional no podría estar razonablemente justificado por el principio de seguridad jurídica (véase, por analogía, la sentencia de 2 de abril de 2020, CRPNPAC y Vueling Airlines, C-370/17 y C-37/18, EU:C:2020:260, apartados 95 y 96).
- 198 A este respecto, el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 debe interpretarse en el sentido de que no es de aplicación a una solicitud posterior, en el sentido del artículo 2, letra q), de dicha Directiva, cuando la autoridad decisoria, en el sentido del artículo 2, letra f), de la citada Directiva, constate que la desestimación definitiva de la solicitud anterior es contraria al Derecho de la Unión. Esta constatación se impone necesariamente a esa autoridad decisoria cuando la contrariedad con el Derecho de la Unión se desprenda, como ocurre en este caso, de una sentencia del Tribunal de Justicia o haya sido declarada con carácter incidental por un órgano jurisdiccional nacional.
- 199 Debe aclararse que, con ocasión del control judicial de la legalidad de la decisión de retorno adoptada subsiguientemente a la desestimación de una solicitud de protección internacional que ha sido confirmada por una resolución judicial con fuerza de cosa juzgada, el órgano jurisdiccional que conoce de un recurso contra la decisión de retorno puede, en virtud del Derecho de la Unión y sin que se oponga a ello la fuerza de cosa juzgada de la resolución judicial por la que se confirmó la desestimación, examinar, con carácter incidental, la validez de esa desestimación cuando esta se fundamente en un motivo contrario al Derecho de la Unión.
- 200 Por último, debe añadirse que, en el caso de autos, dicha autoridad decisoria adoptó, en cada uno de los dos asuntos principales, una resolución por la que desestimaba la solicitud de asilo de los demandantes en los litigios principales, así como una resolución por la que se les ordenaba abandonar el territorio húngaro hacia Serbia, en un mismo y único acto, como así se lo permite el artículo 6, apartado 6, de la Directiva 2008/115 (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de junio de 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, apartado 49). De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que esas resoluciones concomitantes han sido confirmadas por resoluciones judiciales firmes.

- 201 En estas circunstancias, es preciso aclarar, para el supuesto de que las resoluciones por las que se modifican las decisiones de retorno iniciales y se ordena a los demandantes en los litigios principales que regresen a sus países de origen resultaran finalmente anuladas, que la fuerza de cosa juzgada de que están dotadas las resoluciones judiciales por las que se confirman tanto las resoluciones desestimatorias de las solicitudes de asilo como las decisiones de retorno adoptadas al mismo tiempo que dichas resoluciones desestimatorias no puede constituir un obstáculo para que se aplaze la expulsión de dichos demandantes, como así lo exige, por lo demás, el artículo 9, apartado 1, letra a), de la Directiva 2008/115, cuando esa expulsión se haya acordado vulnerando el principio de no devolución.
- 202 Así debe ser, incluso en ausencia de cualquier circunstancia sobrevenida desde la adopción de las decisiones de retorno iniciales, cuando resulte que, contrariamente a preceptuado por el artículo 5 de la Directiva 2008/115, ni la autoridad administrativa que desestimó las solicitudes de protección internacional y ordenó el retorno ni el órgano jurisdiccional que se ha pronunciado sobre la validez de dichas decisiones han examinado correctamente si el tercer país mencionado en dichas decisiones de retorno iniciales respeta el principio de no devolución.
- 203 Del conjunto de consideraciones que anteceden resulta que procede responder a la segunda cuestión prejudicial, letras a) y b), que la Directiva 2013/32, en relación con el artículo 18 de la Carta y el principio de cooperación leal que se deriva del artículo 4 TUE, apartado 3, debe interpretarse en el sentido de que, cuando una solicitud de asilo ha sido objeto de una resolución desestimatoria confirmada por una resolución judicial firme antes de que se haya declarado que dicha resolución desestimatoria es contraria al Derecho de la Unión, la autoridad decisoria, en el sentido del artículo 2, letra f), de la Directiva 2013/32, no está obligada a volver a examinar de oficio dicha solicitud. El artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 debe interpretarse en el sentido de que la existencia de una sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara incompatible con el Derecho de la Unión una normativa nacional que permite desestimar por inadmisible una solicitud de protección internacional cuando el solicitante haya llegado al territorio del Estado miembro de que se trata por el territorio de un Estado en el que no haya estado expuesto a persecución o a un riesgo de daño grave o en el que se garantice un adecuado nivel de protección constituye una circunstancia nueva relativa al examen de una solicitud de protección internacional, en el sentido de esa disposición. Por otra parte, dicha disposición no es de aplicación a una solicitud posterior, en el sentido del artículo 2, letra q), de dicha Directiva, cuando la autoridad decisoria constata que la desestimación definitiva de la solicitud anterior es contraria al Derecho de la Unión. Esta constatación se impone necesariamente a esa autoridad cuando la contrariedad se desprenda de una sentencia del Tribunal de Justicia o haya sido declarada con carácter incidental por un órgano jurisdiccional nacional.

Sobre la tercera y la cuarta cuestiones prejudiciales

Observaciones preliminares

- 204 Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, que han de examinarse conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente se interroga acerca de la interpretación de las disposiciones de las Directivas 2013/32 y 2013/33 relativas al internamiento de los solicitantes de protección internacional y de las disposiciones de la Directiva 2008/115 relativas al internamiento de los nacionales de terceros países en situación irregular, respectivamente, al examinar la legalidad de la permanencia de los demandantes en los litigios principales en el sector de la zona de tránsito de Röszke reservado a los nacionales de terceros países cuya solicitud de asilo ha sido desestimada.

- 205 El órgano jurisdiccional remitente precisa, por otra parte, que su tercera cuestión prejudicial solo requiere de respuesta si el Tribunal de Justicia considera que, con posterioridad a la fecha en que fueron trasladados al sector de la zona de tránsito de Röszke reservado a los nacionales de terceros países cuya solicitud de asilo ha sido desestimada, los demandantes en el litigio principal siguen estando comprendidos en el ámbito de aplicación de las Directivas 2013/32 y 2013/33 y, a la inversa, que su cuarta cuestión prejudicial solo requiere de respuesta si el Tribunal de Justicia estima que, a partir de ese traslado, dichos demandantes están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2008/115.
- 206 En consecuencia, es preciso determinar si, desde la fecha de su traslado a ese sector de la zona de tránsito de Röszke, la situación de los demandantes en los litigios principales debe analizarse a la luz de la Directiva 2008/115 o de las Directivas 2013/32 y 2013/33.
- 207 A este respecto, ha de señalarse, en primer lugar, que las resoluciones administrativas por las que se desestimaron las solicitudes de asilo de los demandantes en los litigios principales ya no podían recurrirse, en el sentido del capítulo V de la Directiva 2013/32, en la fecha en que fueron trasladados al sector de la zona de tránsito de Röszke reservado a los nacionales de terceros países cuya solicitud de asilo ha sido desestimada. En consecuencia, debe considerarse que, en esa fecha, sus solicitudes de protección internacional habían sido objeto de una resolución definitiva, en el sentido del artículo 2, letra e), de la Directiva 2013/32.
- 208 De ello se sigue que, a partir de dicha fecha, los demandantes en el litigio principal ya no eran solicitantes de protección internacional, en el sentido del artículo 2, letra c), de la Directiva 2013/32 y del artículo 2, letra b), de la Directiva 2013/33, de manera que ya no estaban comprendidos en el ámbito de aplicación de dichas Directivas.
- 209 En segundo lugar, ha de señalarse que, a menos que se le haya concedido una autorización o un permiso de residencia como el mencionado en el artículo 6, apartado 4, de la Directiva 2008/115, el nacional de un tercer país se encontrará en situación irregular en el territorio de un Estado miembro, en el sentido de la Directiva 2008/115, desde el momento en que la autoridad responsable deniegue su solicitud de protección internacional en primera instancia, con independencia de que se le autorice a permanecer en dicho territorio a la espera del resultado del recurso contra dicha denegación (sentencia de 19 de junio de 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, apartado 59, y auto de 5 de julio de 2018, C y otros, C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, apartado 47).
- 210 En la medida en que de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no se desprende que los demandantes en el litigio principal sean titulares de un derecho de estancia o de un permiso de residencia, en el sentido del artículo 6, apartado 4, de la Directiva 2008/115, debe considerarse que se encuentran, desde la fecha de la resolución desestimatoria de su solicitud de asilo en primera instancia, en situación irregular en el territorio de Hungría. En consecuencia, desde dicha fecha, están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2008/115, habida cuenta de que el órgano jurisdiccional remitente ha precisado que no les es aplicable ninguna de las excepciones establecidas en el artículo 2, apartado 2, de dicha Directiva.
- 211 Asimismo, dado que las resoluciones administrativas por las que se desestimaron las solicitudes de asilo de los demandantes en los litigios principales fueron confirmadas por resoluciones judiciales, es posible, en principio, internarlos con el fin de proceder a su expulsión siempre que se respeten los requisitos establecidos al efecto por la Directiva 2008/115.
- 212 No obstante, en tercer lugar, debe subrayarse que, durante la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia, los demandantes en el litigio principal del asunto C-925/19 PPU mencionaron la circunstancia de que uno de ellos había presentado una nueva solicitud de asilo. Manifestaron que

dicha solicitud había sido desestimada por inadmisibile, desestimación contra la cual dicho demandante presentó un recurso que aún está pendiente de resolución ante un órgano jurisdiccional distinto del órgano jurisdiccional remitente.

- 213 Si estos datos son ciertos, lo cual corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente, el citado demandante debe considerarse nuevamente, a partir de la fecha en la que formuló su nueva solicitud de asilo, solicitante de protección internacional, comprendido en el ámbito de aplicación de las Directivas 2013/32 y 2013/33. Por otra parte, ha de añadirse que, aunque esté comprendido, desde la fecha de desestimación de su solicitud de asilo en primera instancia, en el ámbito de aplicación de la Directiva 2008/115, dicho demandante no puede ser objeto de una medida de internamiento, con arreglo al artículo 15 de esta Directiva, mientras el recurso interpuesto contra tal desestimación esté pendiente (sentencia de 19 de junio de 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, apartados 61 y 62).
- 214 En estas circunstancias, procede, antes de dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, responder tanto a la tercera como a la cuarta cuestiones prejudiciales.

Sobre la existencia de internamiento

- 215 Mediante su tercera cuestión prejudicial, letra b), y mediante su cuarta cuestión prejudicial, letra a), el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si el artículo 2, letra h), de la Directiva 2013/33 y el artículo 16 de la Directiva 2008/115 deben interpretarse en el sentido de que la obligación que recae en un nacional de un tercer país de permanecer, sin solución de continuidad, en una zona de tránsito situada en la frontera exterior de un Estado miembro y que no puede abandonar legalmente de forma voluntaria en ninguna dirección constituye un «internamiento», en el sentido de dichas Directivas.

– Sobre el concepto de internamiento

- 216 En primer lugar, por lo que respecta al concepto de «internamiento», en el sentido de la Directiva 2013/33, procede, a la luz de la jurisprudencia que se ha recordado en el apartado 113 de la presente sentencia, subrayar, en primer lugar, que, con arreglo al artículo 2, letra h), de dicha Directiva, por este concepto se entiende el confinamiento de un solicitante de protección internacional por un Estado miembro en un lugar determinado donde se le priva de la libertad de circulación.
- 217 En consecuencia, de la propia redacción de esta disposición resulta que el internamiento supone una privación, y no una mera restricción, de la libertad de circulación que se caracteriza por el hecho de aislar a la persona de que se trate del resto de la población en un lugar determinado.
- 218 Esta interpretación se ve confirmada, en segundo lugar, por la génesis de esta disposición. Como resulta del título 3, punto 4, de la exposición de motivos de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros [COM(2008) 815 final], que dio lugar a la Directiva 2013/33, el régimen jurídico del internamiento establecido por dicha Directiva se basa en la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre las medidas de detención de solicitantes de asilo, de 16 de abril de 2003, y en las Directrices del Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre los criterios y normas aplicables a las detenciones de solicitantes de asilo, de 26 de febrero de 1999 (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de febrero de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apartado 63, y de 14 de septiembre de 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, apartado 46).

- 219 Pues bien, de una parte, la citada Recomendación define las medidas de reclusión de los solicitantes de asilo como «el hecho de mantener[los] en un perímetro estrechamente delimitado o restringido, en el que están privados de libertad», precisando, al mismo tiempo, que, «en términos generales, no se considera que las personas que están sujetas a limitaciones de domicilio o residencia se encuentran sometidas a medidas de reclusión».
- 220 Por otra parte, las referidas Directrices del ACNUR definen la reclusión de los solicitantes de asilo como «la privación de libertad o el confinamiento en un lugar cerrado que el solicitante de asilo no es libre de abandonar, lo cual incluye —aunque no únicamente— las prisiones o centros de reclusión, de recepción en régimen cerrado, de internamiento y las instalaciones construidas a estos efectos», precisando al mismo tiempo que «la diferencia entre la privación de libertad (reclusión) y las restricciones menores a la libertad de circulación es “de grado o de intensidad, y no de naturaleza o de sustancia”».
- 221 En tercer lugar, el contexto en el que se inserta el artículo 2, letra h), de la Directiva 2013/33 también demuestra que por el término «internamiento» ha de entenderse una medida coercitiva que se utiliza como último recurso y que no constituye una mera limitación de la libertad de circulación del solicitante de protección internacional.
- 222 De esta forma, el artículo 8, apartado 2, de dicha Directiva dispone que solo es posible ordenar una medida de internamiento cuando no se puedan aplicar efectivamente medidas menos coercitivas. Por otra parte, con arreglo al artículo 8, apartado 4, de la citada Directiva, 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. Debe interpretarse que esta última alternativa al internamiento remite a las restricciones a la libertad de circulación del solicitante de protección internacional autorizadas por el artículo 7 de la Directiva 2013/33, debiéndose entender que, conforme a dicho artículo, esas restricciones no pueden afectar a la esfera inalienable de la vida privada de ese solicitante y deben ofrecerle suficiente margen para garantizar el acceso a todos los beneficios concedidos con arreglo a dicha Directiva.
- 223 De lo que se ha expuesto resulta que el internamiento de un solicitante de protección internacional, en el sentido del artículo 2, letra h), de la Directiva 2013/33, constituye una 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.
- 224 En segundo lugar, por lo que respecta al concepto de «internamiento», en el sentido de la Directiva 2008/115, ha de señalarse que ni el artículo 16 ni ninguna otra disposición de dicha Directiva contiene una definición de ese concepto. Con todo, no hay nada que permita considerar que el legislador de la Unión haya pretendido dotar al concepto de «internamiento» en el contexto de la Directiva 2008/115 de un significado diferente del que reviste en el contexto de la Directiva 2013/33. Por lo demás, la Directiva 2013/33, en particular su artículo 8, apartado 3, letra d), contempla expresamente, entre los casos admisibles de «internamiento», en el sentido de dicha Directiva, aquel en el que el nacional de un tercer país de que se trate ya está internado en el marco de un procedimiento de retorno con arreglo a la Directiva 2008/115, lo cual viene a ratificar la interpretación según la cual el concepto de «internamiento», en el sentido de ambas Directivas, abarca una única y misma realidad.
- 225 De lo que se ha expuesto resulta que el «internamiento» de un nacional de un tercer país en situación irregular en el territorio de un Estado miembro, en el sentido de la Directiva 2008/115, constituye una medida coercitiva de la misma naturaleza que la que se define en el artículo 2, letra h), de la Directiva 2013/33 y se ha descrito en el apartado 223 de la presente sentencia.

– Sobre las condiciones de permanencia en la zona de que se trata en los litigios principales

- 226 Como se ha señalado en los apartados 68 a 70 de la presente sentencia, a tenor de las resoluciones de remisión, desde la fecha en que entraron en el territorio de Hungría, los demandantes en el litigio principal están obligados a permanecer sin solución de continuidad en la zona de tránsito de Röszke, que está rodeada de una valla de gran altura y alambre de espino. Según el órgano jurisdiccional remitente, estos demandantes están alojados en contenedores de una superficie que no supera los 13 m². No pueden, sin autorización previa, recibir visitas de personas de fuera de esa zona y sus movimientos dentro de la misma están limitados y vigilados por los miembros de los servicios de seguridad presentes en todo momento en dicha zona y en sus inmediaciones.
- 227 Como señala, en síntesis, el Abogado General en el punto 167 de sus conclusiones, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que la permanencia de los demandantes en los litigios principales en esa zona de tránsito no se distingue de un régimen de internamiento.
- 228 A este respecto, ha de subrayarse que el argumento esgrimido por el Gobierno húngaro, tanto en sus observaciones escritas como durante la vista, según el cual los demandantes en el litigio principal tienen libertad para abandonar la zona de tránsito de Röszke para desplazarse a Serbia no desvirtúa la apreciación de que la permanencia de esos demandantes en dicha zona de tránsito no se diferencia de un régimen de internamiento.
- 229 En efecto, por una parte, y sin que corresponda al Tribunal de Justicia, en el marco de los presentes asuntos, pronunciarse acerca de la conformidad de la actuación de las autoridades serbias con el Acuerdo de readmisión celebrado entre la Unión y Serbia, de las resoluciones de remisión resulta explícitamente, sin que, por lo demás, se haya puesto en entredicho por parte del Gobierno húngaro, que una eventual entrada de los demandantes en los litigios principales en Serbia sería considerada ilegal por ese tercer país y que, por consiguiente, estos se expondrían a sanciones. En consecuencia, por esa razón concreta, no puede considerarse que dichos demandantes tengan posibilidades reales de abandonar la zona de tránsito de Röszke.
- 230 Por otra parte, como subrayan fundamentalmente los demandantes en el litigio principal en el asunto C-925/19 PPU, si abandonan el territorio húngaro, se arriesgan a perder la oportunidad de conseguir el estatuto de refugiado en Hungría. En efecto, con arreglo al artículo 80/J de la Ley sobre el Derecho de Asilo, solo pueden formular una nueva solicitud de asilo en una de las dos zonas de tránsito de Röszke y de Tompa (Hungría). Asimismo, según el artículo 80/K de la misma ley, 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.
- 231 De todo lo anterior resulta que procede responder a la tercera cuestión prejudicial, letra b), y a la cuarta cuestión prejudicial, letra a), que las Directivas 2008/115 y 2013/33 han de interpretarse en el sentido de que la obligación impuesta a un nacional de un tercer país de permanecer sin solución de continuidad en una zona de tránsito cuyo perímetro está delimitado y cerrado, y en cuyo interior sus movimientos están limitados y sometidos a vigilancia, sin que sea legalmente posible abandonarla de forma voluntaria en ninguna dirección, constituye una privación de libertad, característica de un «internamiento» en el sentido de dichas Directivas.

Sobre las condiciones de internamiento establecidas en las Directivas 2013/32 y 2013/33

– Sobre el artículo 43 de la Directiva 2013/32

- ²³² Mediante su tercera cuestión prejudicial, letra a), el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si el artículo 43 de la Directiva 2013/32 debe interpretarse en el sentido de que se opone al internamiento de un solicitante de protección internacional en una zona de tránsito durante un período superior a cuatro semanas.
- ²³³ Con carácter preliminar, ha de subrayarse que el Gobierno húngaro niega que las solicitudes de asilo de los demandantes en los litigios principales hayan sido de objeto de un procedimiento de examen basado en las disposiciones nacionales de transposición del artículo 43 de la Directiva 2013/32.
- ²³⁴ No obstante, debe recordarse que el órgano jurisdiccional remitente es el único competente para interpretar el Derecho nacional, así como para constatar y apreciar los hechos del litigio de que conoce y deducir de los mismos las consecuencias que tienen con respecto a la resolución que ha de adoptar (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de diciembre de 2007, Eind, C-291/05, EU:C:2007:771, apartado 18, y de 30 de enero de 2020, I. G.I., C-394/18, EU:C:2020:56, apartado 50). De ello se infiere que, respecto a la aplicación de la normativa nacional pertinente, el Tribunal de Justicia debe atenerse a la situación que dicho órgano jurisdiccional considera probada y que no puede estar vinculado por las hipótesis planteadas por cualquiera de las partes en el litigio principal (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de junio de 2016, Hünnebeck, C-479/14, EU:C:2016:412, apartado 36, y de 2 de abril de 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, apartado 22).
- ²³⁵ A la luz de esta precisión, procede subrayar, en primer lugar, que el artículo 43, apartado 1, de la Directiva 2013/32 ofrece a los Estados miembros la posibilidad de estipular, en la frontera o en las zonas de tránsito, procedimientos específicos para tomar decisiones sobre la admisibilidad, con arreglo al artículo 33 de dicha Directiva, de una solicitud de protección internacional presentada en estos lugares o sobre el fondo de esa solicitud en alguno de los casos establecidos en el artículo 31, apartado 8, de la citada Directiva, siempre que esos procedimientos cumplan los principios y garantías fundamentales del capítulo II de la misma Directiva. En virtud del artículo 43, apartado 2, de la Directiva 2013/32, esos procedimientos específicos deben tramitarse dentro de un plazo razonable, debiendo entenderse que, si no se ha adoptado una decisión desestimatoria de la solicitud de protección internacional transcurrido el plazo de cuatro semanas, el Estado miembro de que se trate debe conceder al solicitante la entrada en su territorio y su solicitud debe resolverse, transcurrido ese plazo de cuatro semanas, de conformidad con el procedimiento ordinario.
- ²³⁶ Además, del considerando 38 de la Directiva 2013/32 se desprende que ese procedimiento fronterizo va dirigido a que los Estados miembros puedan pronunciarse sobre las solicitudes de protección internacional formuladas en la frontera o en una zona de tránsito de un Estado miembro antes de que se tome una decisión sobre la entrada de los solicitantes en su territorio.
- ²³⁷ De esta manera, los Estados miembros están autorizados a obligar a los solicitantes de protección internacional a permanecer, durante un plazo máximo de cuatro semanas, en sus fronteras o en una de sus zonas de tránsito con objeto de examinar, antes de tomar una decisión sobre su derecho de entrada en su territorio, si su solicitud no es inadmisibile, en virtud del artículo 33 de la Directiva 2013/32, o si no debe considerarse infundada con arreglo al artículo 31, apartado 8, de dicha Directiva.
- ²³⁸ Pues bien, esta situación está contemplada en el artículo 8, apartado 3, letra c), de la Directiva 2013/33, con arreglo al cual los Estados miembros podrán internar a un solicitante de protección internacional con objeto de decidir, en el marco de un procedimiento, sobre su derecho a entrar en el territorio. Por lo demás, los artículos 10, apartado 5, y 11, apartado 6, de la Directiva 2013/33 se refieren

expresamente a la regulación del internamiento de un solicitante de protección internacional en un puesto fronterizo o en una zona de tránsito en el marco de la aplicación de los procedimientos específicos mencionados en el artículo 43 de la Directiva 2013/32.

- 239 De ello se infiere que el artículo 43 de la Directiva 2013/32 autoriza a los Estados miembros 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, en las condiciones enunciadas en dicho artículo 43 y con objeto de asegurar la efectividad de los procedimientos que contempla.
- 240 Pues bien, del mencionado artículo 43, apartados 1 y 2, se desprende que un internamiento basado en dichas disposiciones no puede durar más de cuatro semanas. Aunque en esas disposiciones no se precise la fecha a partir de la cual empieza a correr ese plazo, ha de considerarse que debe contarse a partir de la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional, en el sentido del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2013/32, debiendo entenderse que esa fecha es la del inicio del procedimiento de examen de dicha solicitud.
- 241 De ello se infiere que no puede justificarse en virtud del artículo 43, apartados 1 y 2, de dicha Directiva el internamiento de un solicitante de protección internacional en una zona de tránsito más allá de un período de cuatro semanas que empieza a contarse desde la presentación de la solicitud, en el sentido del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2013/32.
- 242 Aclarado lo anterior, ha de señalarse, en segundo lugar, que, con arreglo al artículo 43, apartado 3, de la Directiva 2013/32, cuando la llegada masiva de solicitantes de protección internacional imposibilite la aplicación de procedimientos específicos establecidos por los Estados miembros, con arreglo al artículo 43, apartado 1, de dicha Directiva, en sus fronteras o en sus zonas de tránsito, dichos procedimientos podrán seguir aplicándose a condición de que los solicitantes de protección internacional de que se trate sean alojados en condiciones normales en las proximidades de esas fronteras o de esas zonas de tránsito.
- 243 Por lo tanto, el apartado 3 del artículo 43 de la Directiva 2013/32 permite a los Estados miembros, en el caso concreto de una llegada masiva de solicitantes de protección internacional, seguir aplicando los procedimientos establecidos en el apartado 1 de dicho artículo aun cuando se haya superado el plazo de cuatro semanas en el que deben tramitarse normalmente esos procedimientos, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo.
- 244 Sin embargo, de la redacción del apartado 3 del artículo 43 de dicha Directiva se desprende que tales procedimientos solo pueden continuar aplicándose si los solicitantes de protección internacional son alojados, al agotarse el plazo de cuatro semanas establecido en el apartado 2 de dicho artículo, en condiciones normales en las proximidades de la frontera o de la zona de tránsito.
- 245 Pues bien, al exigir que esos solicitantes sean alojados en condiciones normales, el artículo 43, apartado 3, de la Directiva 2013/32 ha descartado necesariamente que puedan seguir internados. En efecto, las condiciones normales de alojamiento de los solicitantes de protección internacional están reguladas en los artículos 17 y 18 de la Directiva 2013/33, a tenor de los cuales cualquier solicitante de protección internacional tiene, en principio, derecho a una asignación financiera que le permita alojarse o a un alojamiento en especie en un sitio que no sea un centro de internamiento.
- 246 De ello se infiere que el artículo 43, apartado 3, de la Directiva 2013/32 no autoriza a un Estado miembro a internar a los solicitantes de protección internacional en sus fronteras o en una de las zonas de tránsito más allá del plazo de cuatro semanas, mencionado en el apartado 241 de la presente sentencia, aun cuando, debido a la llegada masiva de solicitantes de protección internacional, sea imposible aplicar los procedimientos mencionados en el artículo 43, apartado 1, de dicha Directiva en dicho plazo.

247 Dicho esto, no debe dejar de añadirse que, si bien, con arreglo al apartado 2 del artículo 43 de la Directiva 2013/32, esos solicitantes gozan, en principio, de libertad para entrar en el territorio del Estado miembro de que se trate al finalizar ese plazo de cuatro semanas, el apartado 3 de dicho artículo autoriza sin embargo a dicho Estado miembro a limitar su libertad de circulación 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.

248 De todas las consideraciones anteriores resulta que procede responder a la tercera cuestión prejudicial, letra a), que el artículo 43 de la Directiva 2013/32 debe interpretarse en el sentido de que no autoriza el internamiento de un solicitante de protección internacional en una zona de tránsito durante un período superior a cuatro semanas.

– *Sobre los artículos 8 y 9 de la Directiva 2013/33*

249 Mediante su tercera cuestión prejudicial, letras c) y d), el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si los artículos 8 y 9 de la Directiva 2013/33 deben interpretarse en el sentido de que se oponen, primero, a que un solicitante de protección internacional sea internado por la única razón de que no puede satisfacer sus necesidades, segundo, a que ese internamiento se realice sin adoptar previamente una resolución que lo ordene y sin haber examinado la necesidad y proporcionalidad de tal medida, tercero, a que el solicitante internado de esta forma no disponga de ningún recurso para impugnar la legalidad de su internamiento y del mantenimiento del mismo, y cuarto, a que la duración exacta del internamiento no esté determinada.

250 En primer lugar, es preciso señalar que 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 y que cada uno de esos motivos responde a una necesidad específica y reviste un carácter autónomo (sentencias de 15 de febrero de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apartado 59, y de 14 de septiembre de 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, apartado 42).

251 Pues bien, como subraya el Sr. Abogado General en el punto 189 de sus conclusiones, ninguno de los motivos enunciados en el artículo 8, apartado 3, párrafo primero, de dicha Directiva contempla el supuesto de un solicitante de protección internacional que no puede satisfacer sus necesidades.

252 Asimismo, si bien es cierto, como se señala en el considerando 17 de la citada Directiva, que los motivos de internamiento establecidos en esa Directiva no prejuzgarán otros motivos de reclusión, 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, no es menos cierto que los Estados miembros deben velar, cuando establecen tales motivos de reclusión, por la observancia de los principios y del objetivo de la Directiva 2013/33 (véase, por analogía, la sentencia de 6 de diciembre de 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, apartado 46).

253 Pues bien, del artículo 17, apartado 3, de la Directiva 2013/33 se desprende que los Estados miembros están obligados a poner a disposición de cualquier solicitante de protección internacional que carezca de medios suficientes para tener atención sanitaria y un nivel de vida adecuado las condiciones materiales de acogida necesarias.

254 De ello se infiere que un solicitante de protección internacional que carezca de medios de subsistencia tiene derecho a una asignación financiera que le permita alojarse, o bien a un alojamiento en especie en uno de los lugares contemplados en el artículo 18 de la citada Directiva, los cuales no pueden confundirse con los centros de internamiento mencionados en el artículo 10 de la misma Directiva. En consecuencia, la concesión al solicitante de protección internacional que no dispone de medios de subsistencia de un alojamiento en especie, en el sentido de dicho artículo 18, no puede tener como

efecto privarle de su libertad de circulación, sin perjuicio de las sanciones que puedan imponérsele con arreglo al artículo 20 de la misma Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de noviembre de 2019, *Haqbin*, C-233/18, EU:C:2019:956, apartado 52).

- 255 En consecuencia, y sin que exista necesidad de interrogarse acerca de si el hecho de internar a un solicitante de protección internacional porque no puede satisfacer sus necesidades es un motivo de internamiento independiente de su condición de solicitante de protección internacional, basta con señalar que semejante motivo contraviene, en cualquier caso, el contenido esencial de las condiciones materiales de acogida que deben reconocérsele mientras se examina su solicitud de protección internacional y, por consiguiente, no cumple ni los principios ni el objetivo de la Directiva 2013/33.
- 256 De lo que se ha expuesto resulta que el artículo 8, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva 2013/33 se opone a que un solicitante de protección internacional sea internado por la única razón de que no puede satisfacer sus necesidades.
- 257 En segundo lugar, conforme al artículo 9, apartado 2, de la Directiva 2013/33, el internamiento de un solicitante de protección internacional será ordenado por escrito por una autoridad judicial o administrativa y, por otra parte, la orden de internamiento deberá reflejar los motivos de hecho y de derecho en que se base.
- 258 Asimismo, el artículo 8, apartado 2, de dicha Directiva establece que el internamiento solo puede realizarse cuando ello resulte necesario sobre la base de una evaluación individual de cada caso y siempre que no se puedan aplicar efectivamente medidas menos coercitivas. De ello se infiere que las autoridades nacionales no pueden internar a un solicitante de protección internacional hasta después de haber comprobado, caso por caso, si ese internamiento es proporcionado a los objetivos perseguidos (sentencia de 14 de septiembre de 2017, *K.*, C-18/16, EU:C:2017:680, apartado 48).
- 259 De lo que se ha expuesto resulta que los artículos 8, apartados 2 y 3, y 9, apartado 2, de la Directiva 2013/33 se oponen al internamiento de un solicitante de protección internacional sin haber examinado previamente la necesidad y la proporcionalidad de esa medida y sin haber adoptado una resolución administrativa o judicial en la que se indiquen los fundamentos de hecho y de derecho por los cuales se ha ordenado.
- 260 En tercer lugar, el artículo 9, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva 2013/33 exige que, cuando una autoridad administrativa ordene el internamiento del solicitante de protección internacional, los Estados miembros someterán a un control judicial rápido la legalidad del internamiento, el cual se efectuará de oficio y/o a instancia de la persona internada. Asimismo, el artículo 9, apartado 5, de dicha Directiva prevé que la continuidad del internamiento será objeto de control por la autoridad judicial a intervalos de tiempo razonables, de oficio y/o a instancia del solicitante interesado.
- 261 De lo que se ha expuesto resulta que el artículo 9, apartados 3 y 5, de la Directiva 2013/33 se opone a que un Estado miembro no establezca ningún control judicial de la legalidad de la resolución administrativa por la que se ordene el internamiento de un solicitante de protección internacional.
- 262 En cuarto lugar, el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2013/33 dispone que el período de internamiento del solicitante de protección internacional será lo más breve posible y que solo se le mantendrá internado mientras el motivo de su internamiento siga siendo aplicable, que los procedimientos administrativos que correspondan a ese motivo de internamiento deben tramitarse con la debida diligencia y que las demoras en esos procedimientos que no sean imputables al solicitante no pueden justificar una prórroga del internamiento.
- 263 En cambio, no hay ninguna disposición en la Directiva 2013/33 que establezca un plazo determinado transcurrido el cual los Estados miembros estarían obligados a poner fin al internamiento de los solicitantes de protección internacional. A este respecto, debe señalarse que, mientras que el artículo 9

de la propuesta de Directiva [COM(2008) 815 final] preveía expresamente que la orden de internamiento debía precisar la duración máxima del mismo, esta exigencia no figura en texto final de la Directiva 2013/33.

264 Sin embargo, es preciso añadir que el hecho de que no se determine la duración máxima del internamiento de un solicitante de protección internacional solo es conforme con su derecho a la libertad, en los términos en que figura consagrado en el artículo 6 de la Carta, en la medida en que dicho solicitante disfrute, como exige el artículo 9 de la Directiva 2013/33, de garantías procesales efectivas que permitan poner fin a su internamiento en cuanto deje de ser necesario o proporcionado en relación con el objetivo que persigue. En particular, cuando el internamiento de un solicitante de protección internacional no esté sujeto a un límite temporal, la autoridad decisoria, en el sentido del artículo 2, letra f), de la Directiva 2013/32, debe actuar con la máxima diligencia (véase, por analogía, Tribunal EDH, sentencia de 22 de junio de 2017, S. M. M. c. Reino Unido, CE:ECHR:2017:0622JUD 007745012, § 84 y jurisprudencia citada).

265 De ello se infiere que el artículo 9 de la Directiva 2013/33 no se opone a una normativa de un Estado miembro que no establece un plazo al final del cual deba considerarse automáticamente que el internamiento del solicitante de protección internacional es irregular, siempre y cuando dicho Estado miembro vele, de una parte, por que el internamiento solo dure mientras el motivo que lo justifique siga siendo aplicable y, de otra parte, por que los procedimientos administrativos relacionados con ese motivo se tramiten con diligencia.

266 De todas las consideraciones anteriores resulta que procede responder a la tercera cuestión prejudicial, letras c) y d), que los artículos 8 y 9 de la Directiva 2013/33 deben interpretarse en el sentido de que se oponen, primero, a que un solicitante de protección internacional sea internado por la única razón de que no puede satisfacer sus necesidades, segundo, a que ese internamiento se realice sin adoptar previamente una resolución motivada que lo ordene y sin haber examinado la necesidad y proporcionalidad de tal medida, y tercero, a que no haya ningún control judicial de la legalidad de la resolución administrativa por la que se ordene el internamiento del solicitante. En cambio, el artículo 9 de dicha Directiva debe interpretarse en el sentido de que no obliga a los Estados miembros a establecer una duración máxima para el mantenimiento del internamiento, siempre que su Derecho nacional garantice que el internamiento solo dure mientras el motivo que lo justifica siga siendo aplicable y que los procedimientos administrativos relacionados con ese motivo se tramiten con diligencia.

Sobre las condiciones de internamiento establecidas en la Directiva 2008/115

267 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, letras b), c) y d), el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si los artículos 15 y 16 de la Directiva 2008/115 deben interpretarse en el sentido de que se oponen, primero, a que un nacional de un tercer país sea internado solo por haber sido objeto de una decisión de retorno y no poder satisfacer sus necesidades, segundo, a que ese internamiento se realice sin adoptar previamente una resolución que lo ordene y sin haber examinado la necesidad y proporcionalidad de tal medida, tercero, a que la persona internada no disponga de ningún recurso para impugnar la legalidad de su internamiento y del mantenimiento del mismo, y cuarto, a que la duración exacta del internamiento no esté determinada.

268 En primer lugar, del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/115 resulta expresamente que, de no existir otras medidas suficientes de carácter menos coercitivo que pudieran aplicarse con eficacia, el internamiento de un nacional de un tercer país en situación irregular en el territorio de un Estado miembro solo puede justificarse con vistas a preparar su retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión, en particular cuando haya riesgo de fuga o cuando dicho nacional de un tercer país evite o dificulte la preparación del retorno o el proceso de expulsión.

- 269 De esta manera, únicamente en el supuesto de que la ejecución de la decisión de retorno en forma de expulsión pueda verse dificultada por el comportamiento del interesado, tras una apreciación de cada situación específica, los Estados miembros podrán privar de libertad a ese último mediante un internamiento (sentencia de 28 de abril de 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, apartado 39).
- 270 En consecuencia, la circunstancia de que el nacional de un tercer país sea objeto de una decisión de retorno y no esté en condiciones de satisfacer sus necesidades no basta para internarlo sobre la base del artículo 15 de la Directiva 2008/115.
- 271 En efecto, esta circunstancia no se encuentra entre aquellas que podrían poner en peligro la eficacia de los procedimientos de retorno y de expulsión si no se adopta una medida de internamiento (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de noviembre de 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, apartados 68 y 70).
- 272 De lo que se ha expuesto resulta que el artículo 15 de la Directiva 2008/115 se opone a que un nacional de un tercer país sea internado solo porque sobre él pese una decisión de retorno y no pueda satisfacer sus necesidades.
- 273 En segundo lugar, del artículo 15, apartado 2, de la Directiva 2008/115 resulta que el internamiento será ordenado por las autoridades administrativas o judiciales, por escrito, indicando los fundamentos de hecho y de Derecho en los que se sustente. La obligación de comunicar tales razones resulta necesaria tanto para permitir a la persona de que se trate defender sus derechos en las mejores condiciones posibles y decidir con pleno conocimiento de causa sobre la conveniencia de someter el asunto al juez competente como para poner a este último en condiciones de ejercer plenamente el control de legalidad de la decisión de que se trate (sentencia de 5 de junio de 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, apartados 41 y 45).
- 274 Por otra parte, como se expone en los considerandos 13, 16 y 24 de la Directiva 2008/115, todo internamiento ordenado en virtud de dicha Directiva está estrictamente regulado por las disposiciones de su capítulo IV con el fin de garantizar, por una parte, el respeto del principio de proporcionalidad por lo que se refiere a los medios utilizados y a los objetivos perseguidos, y, por otra, el respeto de los derechos fundamentales de los nacionales de terceros países. Así, del artículo 15, apartado 1, párrafo primero, de la citada Directiva se desprende que solo es posible ordenar una medida de internamiento después de analizar si no bastaría con otras medidas menos coercitivas. Asimismo, como confirma el considerando 6 de esa misma Directiva, las decisiones que se tomen con arreglo a esta, incluidas las órdenes de internamiento, deben, conforme a los principios generales del Derecho de la Unión, adoptarse de manera individualizada y fundándose en criterios objetivos (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de junio de 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, apartados 55 y 70).
- 275 De lo anterior se desprende que el artículo 15, apartados 1 y 2, de la Directiva 2008/115 se opone a que un nacional de un tercer país en situación irregular en el territorio de un Estado miembro sea internado sin haber examinado previamente la necesidad y la proporcionalidad de esa medida y sin haber adoptado una orden de internamiento en la que se indiquen los motivos de hecho y de derecho en que se fundamente.
- 276 En tercer lugar, el artículo 15, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2008/115 dispone que, cuando el internamiento haya sido ordenado por una autoridad administrativa, los Estados miembros establecerán un control judicial rápido de la legalidad del internamiento bien de oficio, bien cuando así lo solicite el nacional de un tercer país de que se trate. Asimismo, según el artículo 15, apartado 3, de la misma Directiva, en caso de períodos de internamiento prolongados, la revisión del internamiento, que debe realizarse a intervalos razonables, debe estar sometida a la supervisión de una autoridad judicial.

- 277 De lo que se ha expuesto resulta que el artículo 15, apartados 2 y 3, de la Directiva 2008/115 se opone a que un Estado miembro no establezca ningún control judicial de la legalidad de la resolución administrativa por la que se ordene el internamiento de un nacional de un tercer país en situación irregular en el territorio de ese Estado miembro.
- 278 En cuarto lugar, del artículo 15, apartados 1, último párrafo, y 4, de la Directiva 2008/115 resulta que el internamiento de un nacional de un tercer país en situación irregular debe ser lo más corto posible y solo se mantendrá mientras estén en curso y se ejecuten con la debida diligencia los trámites de expulsión, debiendo entenderse que, cuando haya desaparecido la perspectiva razonable de expulsión o cuando las condiciones que justificaron el internamiento hayan dejado de cumplirse, dejará de estar justificado el internamiento y la persona de que se trate deberá ser liberada inmediatamente.
- 279 Asimismo, el artículo 15, apartados 5 y 6, de la misma Directiva prevé que cada Estado miembro fije un período limitado de internamiento, que no podrá superar los seis meses, y que solo podrá prorrogarse por un período limitado no superior a doce meses más y únicamente en aquellos supuestos en los que, pese a todos los esfuerzos razonables desplegados por las autoridades nacionales, pueda presumirse que la operación de expulsión se prolongará debido a la falta de cooperación del nacional de un tercer país de que se trate o a demoras en la obtención de terceros países de la documentación necesaria. Dado que no está autorizado en ningún caso superar ese plazo máximo, la persona internada debe ser inmediatamente puesta en libertad, en cualquier caso, en cuanto el internamiento alcance la duración máxima de dieciocho meses (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de noviembre de 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, apartados 60 y 69).
- 280 De ello se infiere que el artículo 15, apartado 1, y apartados 4 a 6, de la Directiva 2008/115 se opone a una normativa de un Estado miembro que, por una parte, no establece que el internamiento de un nacional de un tercer país en situación irregular se considere automáticamente irregular cuando haya transcurrido un plazo de dieciocho meses y, por otra parte, no garantiza que dicho internamiento solo se mantendrá mientras estén en curso y se ejecuten con la debida diligencia los trámites de expulsión.
- 281 De todas las consideraciones anteriores resulta que procede responder a la cuarta cuestión prejudicial, letras b), c) y d), que el artículo 15 de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que se opone, primero, a que un nacional de un tercer país sea internado solo porque sobre él pese una decisión de retorno y no pueda satisfacer sus necesidades, segundo, a que ese internamiento se realice sin adoptar previamente una resolución motivada que lo ordene y sin haber examinado la necesidad y proporcionalidad de tal medida, tercero, a que no haya ningún control judicial de la legalidad de la resolución administrativa por la que se ordene el internamiento, y cuarto, a que ese internamiento pueda durar más de dieciocho meses y mantenerse pese a que ya no estén en curso o ya no se ejecuten con la debida diligencia los trámites de expulsión.

Sobre las consecuencias de un internamiento irregular

- 282 Mediante su tercera cuestión prejudicial, letra e), y su cuarta cuestión prejudicial, letra e), el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si el Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 47 de la Carta deben interpretarse en el sentido de que, cuando el internamiento de un solicitante de protección internacional o de un nacional de un tercer país en situación irregular en el territorio de un Estado miembro sea manifiestamente contrario a las normas del Derecho de la Unión, un órgano jurisdiccional de un Estado miembro puede, como medida cautelar, obligar a la autoridad nacional competente a designar en favor de la persona internada ilegalmente un lugar de alojamiento que no sea un lugar de internamiento.

- 283 Con carácter preliminar, es importante subrayar que, según el órgano jurisdiccional remitente, ni la resolución administrativa por la que se ordenó trasladar a los demandantes en los litigios principales al sector de la zona de tránsito de Röszke reservado a los solicitantes de asilo ni aquella por la que se ordenó que permanecieran en el sector de esa zona de tránsito reservado a los nacionales de terceros países cuya solicitud de asilo ha sido desestimada pueden ser objeto de revisión judicial.
- 284 No obstante, en la vista ante el Tribunal de Justicia, el Gobierno húngaro hizo referencia a algunas disposiciones procesales que, según él, permiten que la permanencia en esa zona de tránsito sea objeto de un control judicial que cumple los requisitos del Derecho de la Unión.
- 285 En último término, corresponde al órgano jurisdiccional remitente, que es el único competente para interpretar el Derecho nacional, comprobar si algún órgano jurisdiccional dispone, con arreglo a ese Derecho, de la posibilidad de controlar la legalidad de la permanencia de los demandantes en los litigios principales en la zona de tránsito de Röszke.
- 286 Dicho esto, como se ha señalado esencialmente en el apartado 234 de la presente sentencia, el Tribunal de Justicia debe atenerse a la situación que el órgano jurisdiccional remitente considera probada y no puede estar vinculado por las hipótesis planteadas por cualquiera de las partes en el litigio principal.
- 287 Por lo tanto, corresponde al Tribunal de Justicia determinar, en primer lugar, si, en el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente considerara que la permanencia de los demandantes en los litigios principales en el sector de la zona de tránsito de Röszke reservado a los nacionales de terceros países cuya solicitud de asilo ha sido desestimada constituye un internamiento, dicho órgano jurisdiccional puede, en virtud del Derecho de la Unión, declararse competente para controlar la regularidad de ese internamiento, aunque no exista ninguna disposición nacional que permita ejercer ese control judicial.
- 288 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que el artículo 15 de la Directiva 2008/115 es de contenido incondicional y suficientemente preciso y que, por lo tanto, tiene efecto directo (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de abril de 2011, *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, apartados 46 y 47, y de 5 de junio de 2014, *Mahdi*, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, apartado 54). Por razones similares, debe considerarse que el artículo 9 de la Directiva 2013/33 también está dotado de efecto directo.
- 289 Asimismo, el artículo 15, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2008/115 y el artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2013/33 constituyen una concreción, en el ámbito de que se trata, del derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado en el artículo 47 de la Carta. Como se ha subrayado en el apartado 140 de la presente sentencia, el citado artículo 47 se basta a sí mismo y no es preciso que sea desarrollado por otras normas del Derecho de la Unión o del Derecho nacional para conferir a los particulares un derecho subjetivo invocable como tal.
- 290 En segundo lugar, una normativa nacional que no garantice ningún control judicial de la legalidad de la resolución administrativa por la que se ordena el internamiento de un solicitante de protección internacional o de un nacional de un tercer país en situación irregular no solo constituye, como se ha señalado en los apartados 261 y 277 de la presente sentencia, una infracción del artículo 15, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2008/115 y del artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2013/33, sino que también vulnera el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado en el artículo 47 de la Carta, por cuanto impide, de manera absoluta, que un órgano jurisdiccional se pronuncie sobre el respeto de los derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión al nacional de un tercer país que se encuentra en régimen de internamiento.
- 291 En consecuencia, y por motivos análogos a los que se han expuesto en los apartados 138 a 146 de la presente sentencia, el principio de primacía del Derecho de la Unión, así como el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 47 de la Carta, obligan al órgano jurisdiccional remitente,

si considera que los demandantes en el litigio principal son objeto de internamiento, a declararse competente para examinar la regularidad de tal internamiento, dejando inaplicada, si fuera necesario, cualquier disposición nacional que le prohíba actuar en ese sentido.

- 292 Debe subrayarse, en segundo lugar, que el artículo 15, apartado 2, último párrafo, de la Directiva 2008/115 y el artículo 9, apartado 3, último párrafo, de la Directiva 2013/33 disponen expresamente que, cuando el internamiento se considere ilegal, la persona de que se trate debe ser liberada de inmediato.
- 293 De ello se infiere que, en un caso semejante, el órgano jurisdiccional nacional debe poder sustituir por su propia decisión la de la autoridad administrativa que ordenó el internamiento y acordar, o bien una medida alternativa al internamiento, o bien la puesta en libertad de la persona de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de junio de 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, apartado 62). Sin embargo, solo puede contemplarse la posibilidad de acordar una medida alternativa al internamiento si el motivo que justificó el internamiento de la persona de que se trata era y sigue siendo válido, pero ese internamiento no es o ha dejado de ser necesario o proporcionado en relación con ese motivo.
- 294 En consecuencia, el artículo 15, apartado 2, de la Directiva 2008/115 y el artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2013/33 habilitan al órgano jurisdiccional remitente, si no existe ningún órgano jurisdiccional competente con arreglo al Derecho nacional, a poner inmediatamente en libertad a los demandantes en los litigios principales si considera que la permanencia de estos en el sector de la zona de tránsito de Röske reservado a los nacionales de terceros países cuya solicitud de asilo ha sido desestimada constituye un internamiento contrario a las disposiciones del Derecho de la Unión que son aplicables en dicha zona.
- 295 En tercer lugar, en cuanto a la posibilidad de ordenar, como medidas cautelares, a la autoridad administrativa competente que asigne a los demandantes en los litigios principales un alojamiento, debe señalarse, primero, en relación con el solicitante de protección internacional, que, si bien el artículo 9, apartado 3, último párrafo, de la Directiva 2013/33 se limita a obligar a que se libere inmediatamente a ese solicitante cuando su internamiento resulte ser ilegal, no es menos cierto que, tras su liberación, sigue gozando de la condición de solicitante de protección internacional, por lo que puede pedir que se le concedan las condiciones materiales de acogida, con arreglo al artículo 17 de dicha Directiva. Pues bien, como se ha señalado en el apartado 245 de la presente sentencia, entre esas condiciones materiales de acogida figura la concesión de una asignación financiera que permita a ese solicitante alojarse o de un alojamiento en especie.
- 296 Por otra parte, según el artículo 26 de la Directiva 2013/33, el solicitante de protección internacional debe tener la posibilidad de presentar recurso contra las decisiones relativas, en particular, a la concesión de las condiciones materiales de acogida. Por lo tanto, corresponde al órgano jurisdiccional competente, con arreglo al Derecho nacional, para conocer de ese recurso velar por que se respete el derecho al alojamiento del solicitante de protección internacional mientras se examina su solicitud, debiendo entenderse, como se ha recordado en apartado 254 de la presente sentencia, que ese alojamiento no puede constituir, *de facto*, un internamiento.
- 297 Por último, procede recordar que, con arreglo a reiterada jurisprudencia, el juez nacional que conoce de un litigio regido por el Derecho de la Unión debe estar facultado para adoptar medidas provisionales que garanticen la plena eficacia de la resolución judicial que debe recaer acerca de la existencia de los derechos invocados sobre la base del Derecho de la Unión (véanse, en particular, las sentencias de 19 de junio de 1990, Factortame y otros, C-213/89, EU:C:1990:257, apartado 21, y de 15 de enero de 2013, Križan y otros, C-416/10, EU:C:2013:8, apartado 107).

- 298 De ello se infiere que el artículo 26 de la Directiva 2013/33 obliga a que el solicitante de protección internacional cuyo internamiento haya finalizado pueda invocar ante el órgano jurisdiccional competente con arreglo al Derecho nacional su derecho a que se le conceda una asignación financiera que le permita alojarse o un alojamiento en especie, y que, en virtud del Derecho de la Unión, ese órgano jurisdiccional está habilitado para ordenar medidas cautelares en espera de su resolución definitiva.
- 299 Falta añadir que, por motivos análogos a los expuestos en los apartados 138 a 146 de la presente sentencia, el principio de primacía del Derecho de la Unión y el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 47 de la Carta, obligan al órgano jurisdiccional remitente a declararse competente para conocer del recurso mencionado en el apartado anterior de la presente sentencia si, con arreglo al Derecho nacional, no hay ningún otro órgano jurisdiccional competente para ello.
- 300 En segundo lugar, en cuanto a los nacionales de terceros países cuya solicitud de asilo haya sido desestimada, ha de señalarse que el artículo 15, apartado 2, último párrafo, de la Directiva 2008/115 se limita, al igual que el artículo 9, apartado 3, último párrafo, de la Directiva 2013/33, a obligar a que la persona de que se trate sea liberada inmediatamente cuando su internamiento resulte ser ilegal.
- 301 De todas las consideraciones anteriores resulta que procede responder a la tercera cuestión prejudicial, letra e), y a la cuarta cuestión prejudicial, letra e), que:
- El principio de primacía del Derecho de la Unión, así como el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 47 de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que obligan al órgano jurisdiccional nacional, cuando no exista ninguna disposición nacional que prevea un control judicial de la legalidad de una resolución administrativa por la que se ordene el internamiento de solicitantes de protección internacional o de nacionales de terceros países cuya solicitud de asilo haya sido desestimada, a declararse competente para pronunciarse acerca de la legalidad de tal internamiento y habilitan a ese órgano jurisdiccional a poner inmediatamente en libertad a las personas de que se trate si considera que su permanencia en ese lugar constituye un internamiento contrario al Derecho de la Unión.
 - El artículo 26 de la Directiva 2013/33 debe interpretarse en el sentido de que obliga a que el solicitante de protección internacional cuyo internamiento, considerado ilegal, haya finalizado pueda invocar ante el órgano jurisdiccional competente con arreglo al Derecho nacional su derecho a que se le conceda una asignación financiera que le permita alojarse o un alojamiento en especie, y de que, en virtud del Derecho de la Unión, ese órgano jurisdiccional está habilitado para ordenar medidas cautelares en espera de su resolución definitiva.
 - El principio de primacía del Derecho de la Unión y el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 47 de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que obligan al órgano jurisdiccional nacional, si no existe ninguna disposición nacional que prevea un control judicial del derecho al alojamiento, en el sentido del artículo 17 de la Directiva 2013/33, a declararse competente para conocer del recurso dirigido a garantizar ese derecho.

Costas

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

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

- 1) El artículo 13 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, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual la modificación, efectuada por una autoridad administrativa, del país de destino que se indica en una decisión de retorno anterior solo puede ser impugnada por el nacional del tercer país de que se trate por medio de un recurso presentado ante una autoridad administrativa, sin que se garantice un control judicial posterior de la resolución de dicha autoridad. En ese supuesto, el principio de primacía del Derecho de la Unión, al igual que el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 47 de la Carta, han de interpretarse en el sentido de que obligan al órgano jurisdiccional nacional que conozca de un recurso por el que se impugne la legalidad, a la luz del Derecho de la Unión, de la decisión de retorno en la que se efectúe esa modificación del país de destino a declararse competente para conocer de dicho recurso.
- 2) El artículo 33 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, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite denegar una solicitud de protección internacional por inadmisibile cuando el solicitante haya llegado al territorio del Estado miembro de que se trata a través de un Estado en el que no haya estado expuesto a persecución o a un riesgo de daño grave, en el sentido de la disposición nacional que transpone el artículo 15 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, o en el que se garantice un adecuado nivel de protección.
- 3) La Directiva 2013/32, en relación con el artículo 18 de la Carta y el principio de cooperación leal que se deriva del artículo 4 TUE, apartado 3, debe interpretarse en el sentido de que, cuando una solicitud de asilo ha sido objeto de una resolución desestimatoria confirmada por una resolución judicial firme antes de que se haya declarado que dicha resolución desestimatoria es contraria al Derecho de la Unión, la autoridad decisoria, en el sentido del artículo 2, letra f), de la Directiva 2013/32, no está obligada a volver a examinar de oficio dicha solicitud. El artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 debe interpretarse en el sentido de que la existencia de una sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara incompatible con el Derecho de la Unión una normativa que permite desestimar por inadmisibile una solicitud de protección internacional, cuando el solicitante haya llegado al territorio del Estado miembro de que se trata a través de un Estado en el que no haya estado expuesto a persecución o a un riesgo de daño grave o en el que se garantice un adecuado nivel de protección, constituye una circunstancia nueva relativa al examen de una solicitud de protección internacional, en el sentido de dicha disposición. Por otra parte, dicha disposición no es de aplicación a una solicitud posterior, en el sentido del artículo 2, letra q), de dicha Directiva, cuando la autoridad decisoria constate que la desestimación definitiva de la solicitud anterior es contraria al Derecho de la Unión. Esta constatación se impone necesariamente a esa autoridad cuando la contrariedad se desprenda de una sentencia del Tribunal de Justicia o haya sido declarada con carácter incidental por un órgano jurisdiccional nacional.

- 4) La Directiva 2008/115 y 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, han de interpretarse en el sentido de que la obligación impuesta a un nacional de un tercer país de permanecer sin solución de continuidad en una zona de tránsito cuyo perímetro está delimitado y cerrado, y en cuyo interior sus movimientos están limitados y sometidos a vigilancia, sin que sea legalmente posible abandonarla de forma voluntaria en ninguna dirección, constituye una privación de libertad, característica de un «internamiento» en el sentido de dichas Directivas.
- 5) El artículo 43 de la Directiva 2013/32 debe interpretarse en el sentido de que no autoriza el internamiento de un solicitante de protección internacional en una zona de tránsito durante un período superior a cuatro semanas.
- 6) Los artículos 8 y 9 de la Directiva 2013/33 deben interpretarse en el sentido de que se oponen, primero, a que un solicitante de protección internacional sea internado por la única razón de que no puede satisfacer sus necesidades, segundo, a que ese internamiento se realice sin adoptar previamente una resolución motivada que lo ordene y sin haber examinado la necesidad y proporcionalidad de tal medida, y tercero, a que no haya ningún control judicial de la legalidad de la resolución administrativa por la que se ordene el internamiento del solicitante. En cambio, el artículo 9 de dicha Directiva debe interpretarse en el sentido de que no obliga a los Estados miembros a establecer una duración máxima para el mantenimiento del internamiento, siempre que su Derecho nacional garantice que el internamiento solo dure mientras el motivo que lo justifica siga siendo aplicable y que los procedimientos administrativos relacionados con ese motivo se tramiten con diligencia.
- 7) El artículo 15 de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que se opone, primero, a que un nacional de un tercer país sea internado solo porque sobre él pese una decisión de retorno y no pueda satisfacer sus necesidades, segundo, a que ese internamiento se realice sin adoptar previamente una resolución motivada que lo ordene y sin haber examinado la necesidad y proporcionalidad de tal medida, tercero, a que no haya ningún control judicial de la legalidad de la resolución administrativa por la que se ordene el internamiento, y cuarto, a que ese internamiento pueda durar más de dieciocho meses y mantenerse pese a que ya no estén en curso o ya no se ejecuten con la debida diligencia los trámites de expulsión.
- 8) El principio de primacía del Derecho de la Unión, así como el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 47 de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que obligan al órgano jurisdiccional nacional, cuando no exista ninguna disposición nacional que prevea un control judicial de la legalidad de una resolución administrativa por la que se ordene el internamiento de solicitantes de protección internacional o de nacionales de terceros países cuya solicitud de asilo haya sido desestimada, a declararse competente para pronunciarse acerca de la legalidad de tal internamiento y habilitan a ese órgano jurisdiccional a poner inmediatamente en libertad a las personas de que se trate si considera que su permanencia en ese lugar constituye un internamiento contrario al Derecho de la Unión.

El artículo 26 de la Directiva 2013/33 debe interpretarse en el sentido de que obliga a que el solicitante de protección internacional cuyo internamiento, considerado ilegal, haya finalizado pueda invocar ante el órgano jurisdiccional competente con arreglo al Derecho nacional su derecho a que se le conceda una asignación financiera que le permita alojarse o un alojamiento en especie, y de que, en virtud del Derecho de la Unión, ese órgano jurisdiccional está habilitado para ordenar medidas cautelares en espera de su resolución definitiva.

El principio de primacía del Derecho de la Unión, así como el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 47 de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que obligan al órgano jurisdiccional nacional, si no existe ninguna disposición nacional que prevea un control judicial del derecho al alojamiento, en el sentido del artículo 17 de la Directiva 2013/33, a declararse competente para conocer del recurso dirigido a garantizar ese derecho.

Firmas