

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 13 de junio de 2024 (*)

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

En el asunto C-123/22,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, el 21 de febrero de 2022,

Comisión Europea, representada inicialmente por las Sras. A. Azéma y L. Grønfeldt y por los Sres. A. Tokár y J. Tomkin, y posteriormente por la Sra. A. Azéma y los Sres. A. Tokár y J. Tomkin, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Hungría, representada por el Sr. M. Z. Fehér, en calidad de agente,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. C. Lycourgos (Ponente), Presidente de Sala, y la Sra. O. Spineanu-Matei, los Sres. J.-C. Bonichot y S. Rodin y la Sra. L. S. Rossi, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretaria: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de noviembre de 2023;

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

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que:

- declare que, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para ejecutar lo dispuesto en la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional) (C-808/18, en lo sucesivo, «sentencia Comisión/Hungría de 2020», EU:C:2020:1029), Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dicha sentencia y del artículo 260 TFUE, apartado 1;

- condene a Hungría a pagarle una suma a tanto alzado de 5 468,45 euros diarios —con un importe total mínimo de 1 044 000,00 euros— durante el período comprendido entre el día en que se dictó la sentencia Comisión/Hungría de 2020 y el día en que la demandada ejecute lo dispuesto en dicha sentencia o el día en que se promulgue la presente sentencia, si esto último sucediera antes;
- condene a Hungría a pagarle una multa coercitiva por importe de 16 393,16 euros diarios durante el período comprendido entre el día en que se dicte la presente sentencia y el día en que se ejecute lo dispuesto en la sentencia Comisión/Hungría de 2020, y
- condene en costas a Hungría.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2008/115/CE

- 2 El artículo 5 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), 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.»

- 3 El artículo 6, apartado 1, de esta Directiva dispone:

«Los Estados miembros dictarán una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio, sin perjuicio de las excepciones contempladas en los apartados 2 a 5.»

- 4 Con arreglo al artículo 12, apartado 1, de esta Directiva:

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

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

- 5 Con arreglo al artículo 13, apartado 1, de esta Directiva:

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

Directiva 2013/32/UE

- 6 El artículo 6 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO 2013, L 180, p. 60), 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.»

- 7 Con arreglo al artículo 24, apartado 3, de esta Directiva:

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

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

- 8 El artículo 43 de la Directiva, 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.»

9 El artículo 46, apartados 5 y 6, de esta Directiva establece:

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

6. En el caso de una decisión:

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

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

Derecho húngaro

Ley sobre el Derecho de Asilo

10 El artículo 5, apartado 1, de la a 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;

[...]».

11 El artículo 80/H de la Ley sobre el Derecho de Asilo está redactado en los siguientes términos:

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

12 El artículo 80/J, apartado 1, de la Ley sobre el Derecho de Asilo establece 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.»

Ley sobre las Fronteras Estatales

13 El artículo 5 de la az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény, (Ley LXXXIX de 2007, sobre las Fronteras Estatales), de 4 de julio de 2007 (*Magyar Közlöny* 2007/88; en lo sucesivo, «Ley sobre las Fronteras Estatales»), dispone:

«1. De conformidad con la presente Ley, podrá utilizarse, en el territorio de Hungría, una franja de 60 metros a partir del trazado de la frontera exterior, tal y como se define en el artículo 2, apartado 2, del [Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2006, L 105, p. 1)], o de los hitos fronterizos, para construir, establecer o explotar instalaciones destinadas a proteger el orden en la frontera [...] y a llevar a cabo las tareas relativas a la defensa y la seguridad nacional, la gestión de catástrofes, la vigilancia de fronteras, el asilo y la policía migratoria.

[...]

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

[...]»

Sentencia Comisión/Hungría de 2020

14 En la sentencia Comisión/Hungría de 2020, el Tribunal de Justicia declaró que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 5, 6, apartado 1, 12, apartado 1, y 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115, de los artículos 6, 24, apartado 3, 43 y 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32 y de los artículos 8, 9 y 11 de la Directiva 2013/33/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):

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

- al supeditar a requisitos contrarios al Derecho de la Unión el ejercicio del derecho a permanecer en su territorio por los solicitantes de protección internacional comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32.

Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 15 Mediante escrito de 26 de enero de 2021, la Directora General de la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior de la Comisión instó al Gobierno húngaro a que le informara de las medidas adoptadas para dar pleno cumplimiento a la sentencia Comisión/Hungría de 2020.
- 16 El 26 de febrero de 2021, el Gobierno húngaro respondió a dicho escrito indicando que las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa habían sido cerradas tras dictarse la sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367). Por lo tanto, consideraba que Hungría había dado cumplimiento a la sentencia Comisión/Hungría de 2020 en lo que respecta al internamiento de los solicitantes de asilo.
- 17 Por lo que atañe al acceso al procedimiento de protección internacional y a la expulsión de los nacionales de terceros países en situación irregular, el Gobierno húngaro consideró que, al ejecutar la sentencia Comisión/Hungría de 2020, se enfrentaba a un «dilema constitucional» en el cumplimiento de las obligaciones que incumben a Hungría en virtud del Derecho de la Unión. Por consiguiente, el 25 de febrero de 2021, dicho Gobierno solicitó al Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional, Hungría) que determinara si la Magyarország Alaptörvénye (Ley Fundamental de Hungría) podía interpretarse en el sentido de que Hungría puede cumplir una obligación derivada del Derecho de la Unión que, a falta de efecto útil de la normativa de la Unión, puede llevar a un nacional de un tercer país en situación irregular en el territorio de Hungría a permanecer en él por tiempo indefinido y, por tanto, a formar parte, de hecho, de su población.
- 18 El 9 de junio de 2021, la Comisión remitió a Hungría un escrito de requerimiento (en lo sucesivo, «escrito de requerimiento»), al considerar que dicho Estado miembro no había adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020, y en el que le instaba a presentar sus observaciones en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 2, en un plazo de dos meses. El escrito de requerimiento hacía referencia a las cuatro infracciones señaladas en dicha sentencia.
- 19 El 9 de agosto de 2021, el Gobierno húngaro respondió al escrito de requerimiento declarando que no podía pronunciarse sobre la fuerza ejecutiva de la sentencia Comisión/Hungría de 2020 hasta que concluyera el procedimiento ante el Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) mencionado en el apartado 17 de la presente sentencia. Este Gobierno solicitó a la Comisión que supeditara la continuación del procedimiento de ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020 al resultado de dicho procedimiento ante el Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional), con el fin de «garantizar el respeto del diálogo constitucional». Dicho Gobierno declaró también que, contrariamente a lo que alega la Comisión al subrayar la «primacía ilimitada» del Derecho de la Unión, las normas constitucionales prevalecen sobre este.
- 20 El 7 de diciembre de 2021, el Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) dictó la resolución n.º 32/2021 (XII.20), en la que declaró, en primer lugar, que mientras la Unión Europea no ejerciera de manera efectiva una competencia compartida, Hungría podía ejercer dicha competencia; en segundo lugar, que, si bien la insuficiencia del ejercicio por la Unión de una competencia compartida podía dar lugar a una vulneración del derecho a la identidad de las personas residentes en el territorio de Hungría, el Estado húngaro estaba obligado a garantizar la protección de este derecho y, en tercer lugar, que la protección del derecho inalienable de Hungría a determinar la integridad de su territorio, su población, su forma de gobierno y su estructura estatal formaba parte de su identidad constitucional.
- 21 Al considerar que Hungría seguía sin dar cumplimiento a la sentencia Comisión/Hungría de 2020, la Comisión interpuso el presente recurso el 21 de febrero de 2022.
- 22 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 1 de abril de 2022, se suspendió el procedimiento, a instancia de la Comisión, sobre la base del artículo 55, apartado 1, letra b), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. Mediante decisión de 21 de septiembre de 2022, el Presidente del Tribunal de Justicia decidió, sobre la base del artículo 55, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, reanudar el procedimiento también a instancia de la Comisión.

Sobre el recurso

Sobre el incumplimiento

Alegaciones de las partes

- 23 La Comisión reconoce, con carácter preliminar, que las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa han sido cerradas. Por consiguiente, la demanda no contiene consideraciones relativas a la segunda infracción declarada en la sentencia Comisión/Hungría de 2020, relativa al internamiento generalizado de los solicitantes de protección internacional en esas zonas de tránsito.
- 24 Asimismo, por lo que respecta a la cuarta infracción declarada en dicha sentencia, a saber, la vulneración del derecho de los solicitantes de protección internacional a permanecer en el territorio húngaro hasta que haya expirado el plazo previsto para el ejercicio de su derecho a un recurso efectivo y, cuando se haya ejercitado ese derecho dentro del plazo, en espera del resultado del recurso, la demanda solo se refiere a una situación distinta de una situación de crisis provocada por una inmigración masiva. Según la Comisión, en los apartados 290 y 291 de la sentencia Comisión/Hungría de 2020, el Tribunal de Justicia solo declaró la existencia de una infracción por lo que respecta a una situación de crisis provocada por una inmigración masiva debido al sistema general de internamiento en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa, sistema que dejó de existir con el cierre de estas.
- 25 Sin embargo, la Comisión considera que el cierre de las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa no basta para garantizar la ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020. Lo mismo sucede con las modificaciones introducidas en la Ley sobre el Derecho de Asilo en junio de 2020, en el contexto de la pandemia de COVID-19, por la a veszélyhelyzet megszen nésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (Ley n.º LVIII de 2020, sobre las Normas Transitorias relativas a la Finalización del Estado de Alarma y sobre la Crisis Epidemiológica), de 17 de junio de 2020 (*Magyar Közlöny* 2020/144; en lo sucesivo, «Ley de 2020»). La Comisión afirma que estas modificaciones son contrarias al Derecho de la Unión, como alegó en el asunto que dio lugar a la sentencia de 22 de junio de 2023, Comisión/Hungría (Declaración de intenciones previa a una solicitud de asilo) (C-823/21, en lo sucesivo, «sentencia Comisión/Hungría de 2023», EU:C:2023:504).
- 26 La Comisión añade que el Gobierno húngaro reconoció implícitamente que continuó incurriendo en las infracciones constatadas en la sentencia Comisión/Hungría de 2020, puesto que dicho Gobierno indicó que no estaba en condiciones de pronunciarse sobre la fuerza ejecutiva de esa sentencia a la espera de que se dictara la resolución del Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) mencionada en el apartado 20 de la presente sentencia.
- 27 En primer lugar, por lo que respecta al acceso efectivo al procedimiento de protección internacional, la Comisión alega que de los apartados 104 y 106 de la sentencia Comisión/Hungría de 2020, así como del punto 1, primer guion, de su fallo, se desprende que, para dar cumplimiento a dicha sentencia, Hungría debe adoptar las medidas necesarias para que los nacionales de terceros países o los apátridas puedan ejercer efectivamente su derecho a formular una solicitud de protección internacional en su territorio, incluidas sus fronteras.
- 28 En particular, la Comisión sostiene que la ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020 exige la modificación del artículo 80/J, apartado 1, de la Ley sobre el Derecho de Asilo, en virtud del cual, en una situación de crisis provocada por una inmigración masiva, las solicitudes de protección internacional solo pueden formularse, salvo algunas excepciones, en las zonas de tránsito de que se trate. La Comisión afirma que Hungría no ha derogado ni modificado esta disposición. Al haberse cerrado las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa, es imposible formular tales solicitudes en el territorio de Hungría.
- 29 Por otra parte, la Comisión alega que, en la fecha de expiración del plazo fijado en el escrito de requerimiento, una situación de crisis provocada por una inmigración masiva subsistía en todo el territorio húngaro. Según la Comisión, el 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 n.º 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, de la existencia y del cese de una situación de crisis], de 9 de marzo de 2016 (*Magyar Közlöny* 2016/33.), fue prorrogado por el Gobierno húngaro hasta el 7 de marzo de 2022,

en virtud del artículo 1 del a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő eldelésről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról szóló 509/2021. (IX. 3.) Korm. rendelet [Decreto del Gobierno n.º 509/2021 (IX. 3.), por el que se modifica el Decreto del Gobierno n.º 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, de la existencia y del cese de una situación de crisis], de 3 de septiembre de 2021 (*Magyar Közlöny* 2021/162.). Posteriormente, el régimen jurídico de la situación de crisis provocada por una inmigración masiva se prorrogó al menos hasta el 7 de marzo de 2024.

- 30 En cuanto a la Ley de 2020, la Comisión alega que esta se limita a introducir un régimen transitorio distinto debido a la pandemia de COVID-19. En cualquier caso, a su juicio, esta Ley no puede considerarse una medida de ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020, ya que se adoptó antes de que se dictara dicha sentencia, en el contexto específico de esa pandemia y con una aplicación prevista en un primer momento solo hasta el 31 de diciembre de 2020, antes de ser prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2023.
- 31 Por otra parte, la Comisión añade que Hungría no afirma que la Ley de 2020 persiga dar cumplimiento a la sentencia Comisión/Hungría de 2020. Por consiguiente, que el hecho de que esta Ley fuera objeto, debido a la complejidad del sistema de asilo húngaro, de un procedimiento con arreglo al artículo 258 TFUE en el marco del asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Hungría de 2023 no ha vulnerado, según la Comisión, el derecho de defensa de Hungría en el caso de autos.
- 32 En segundo lugar, la Comisión alega que, por lo que respecta a la expulsión de los nacionales de terceros países en situación irregular en Hungría, el artículo 5, apartado 1 *ter*, de la Ley sobre las Fronteras Estatales no ha sido derogado ni modificado. Por lo tanto, sostiene que la normativa húngara sigue permitiendo la expulsión de los nacionales de terceros países en situación irregular en su territorio, a excepción de los sospechosos de haber cometido un delito, lo que es incompatible con los apartados 253 y 254 de la sentencia Comisión/Hungría de 2020, así como con el punto 1, tercer guion, de su fallo. A este respecto, del sitio de Internet de la Policía húngara se desprende que Hungría no ha puesto fin a la expulsión ilegal de nacionales de terceros países en situación irregular en su territorio, extremo que dicho Estado miembro no discute.
- 33 En tercer lugar, por lo que respecta al derecho de los solicitantes de protección internacional a permanecer en el territorio húngaro, en una situación distinta de una situación de crisis provocada por una inmigración masiva, la Comisión alega que Hungría no ha modificado el artículo 5, apartado 1, letra a), de la Ley sobre el Derecho de Asilo, que es aplicable a una situación distinta de una situación de crisis provocada por una inmigración masiva.
- 34 Por consiguiente, a juicio de la Comisión, los requisitos establecidos en el Derecho húngaro para el ejercicio del derecho a permanecer en el territorio, previsto en el artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32, siguen siendo «poco precisos», contrariamente a lo que se exige en los apartados 288 y 289 de la sentencia Comisión/Hungría de 2020, así como en el punto 1, cuarto guion, de su fallo. Habida cuenta de los apartados 297 a 301 de dicha sentencia, la Comisión sostiene que es necesario modificar la legislación nacional, ya que la infracción declarada por el Tribunal de Justicia no se refiere a una práctica contraria al Derecho de la Unión, sino a la transposición inadecuada del Derecho de la Unión al ordenamiento jurídico húngaro.
- 35 Hungría solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y lo declare inadmisibile en la medida en que se refiere al acceso al procedimiento de protección internacional e infundado en todo lo demás.
- 36 Con carácter preliminar, este Estado miembro considera que los «elementos centrales» de la sentencia Comisión/Hungría de 2020 ya no son pertinentes, puesto que las zonas de tránsito de Röske y de Tompa no se utilizan desde el 20 de mayo de 2020. Además, la evolución de la situación migratoria en la «ruta de los Balcanes occidentales» y el gran número de personas desplazadas procedentes de Ucrania hacen inoportunos e infundados los argumentos de la Comisión.
- 37 En primer lugar, por lo que respecta al acceso al procedimiento de protección internacional, Hungría considera que el recurso es inadmisibile.

- 38 En su opinión, todas las constataciones efectuadas en la sentencia Comisión/Hungría de 2020 relativas a las zonas de tránsito de Rösztke y de Tompa han quedado sin objeto debido al cierre de estas. Considera que no tiene sentido hablar de «limitaciones» del acceso al procedimiento de protección internacional en estas zonas de tránsito, puesto que ya no es posible formular en ellas un «número limitado» de solicitudes.
- 39 Según Hungría, es cierto que la normativa húngara sigue conteniendo disposiciones relativas a las zonas de tránsito, pero estas disposiciones no son aplicables desde el 26 de mayo de 2020 debido a la entrada en vigor de la Ley de 2020. Explica que esta Ley introduce un régimen transitorio que supone una excepción a la Ley sobre el Derecho de Asilo, en virtud del cual el acceso a un procedimiento de protección internacional en el territorio de Hungría está supeditado a la incoación de un procedimiento previo ante una representación diplomática de Hungría en un tercer país.
- 40 Hungría sostiene que, dado que la compatibilidad de la Ley de 2020 con el artículo 6 de la Directiva 2013/32 fue objeto del asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Hungría de 2023, la Comisión no podía incoar paralelamente otro procedimiento, basado en el artículo 260 TFUE, apartado 2, relativo a la misma supuesta infracción sin vulnerar el derecho de defensa de Hungría y el principio de seguridad jurídica.
- 41 A este respecto, Hungría alega que está justificado que el Tribunal de Justicia examine esta Ley en el marco procedimental del artículo 258 TFUE, puesto que se inscribe en un contexto nuevo, que no fue examinado en la sentencia Comisión/Hungría de 2020. Sin embargo, el asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Hungría de 2023 también se refirió, según Hungría, a la cuestión de si seguía existiendo el incumplimiento del artículo 6 de la Directiva 2013/32 declarado en la sentencia Comisión/Hungría de 2020. Por consiguiente, Hungría sostiene que, si el Tribunal de Justicia declarase la existencia de un incumplimiento en el presente asunto, los argumentos que ella invocó en el procedimiento basado en el artículo 258 TFUE en lo que respecta al incumplimiento del artículo 6 de la Directiva 2013/32 no podrían tener incidencia alguna, lo que menoscabaría su derecho de defensa en este asunto.
- 42 Por otra parte, Hungría alega que la demanda no expone el contenido de las disposiciones adoptadas a raíz del pronunciamiento de la sentencia Comisión/Hungría de 2020, lo que impide al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre el fondo.
- 43 Con carácter subsidiario, Hungría alega que esta parte del recurso es infundada. Señala que, por una parte, el legislador húngaro adoptó una normativa que se aparta del artículo 80/J de la Ley sobre el Derecho de Asilo. Por otra parte, la sentencia Comisión/Hungría de 2020 menciona expresamente la normativa y la práctica relativas a las zonas de tránsito de Rösztke y de Tompa. En su opinión, la situación analizada en esta parte de la sentencia Comisión/Hungría de 2020 ya no existe.
- 44 En segundo lugar, por lo que se refiere a la expulsión de los nacionales de terceros países en situación irregular más allá de la valla fronteriza, Hungría alega que el mantenimiento en vigor del artículo 5, apartado 1 *ter*, de la Ley sobre las Fronteras Estatales está justificado por la creciente presión migratoria sobre la «ruta migratoria de los Balcanes occidentales» y por el gran número de refugiados procedentes de Ucrania desde febrero de 2022. Además, afirma que, antes de modificar esta disposición, habría que esperar a que se dictara la resolución del Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) en un asunto pendiente en la fecha de terminación de la fase escrita del presente procedimiento, relativo, a iniciativa del Fővárosi Törvényszék (Tribunal General de la Capital, Hungría), a la constitucionalidad de dicha disposición.
- 45 En tercer lugar, Hungría alega que, por lo que respecta al derecho de los solicitantes de protección internacional a permanecer en el territorio húngaro en una situación distinta de una situación de crisis provocada por una inmigración masiva, el Tribunal de Justicia declaró, en la sentencia Comisión/Hungría de 2020, que, en el marco del artículo 5, apartado 1, letra a), de la Ley sobre el Derecho de Asilo, el derecho a permanecer en el territorio húngaro puede estar sujeto a requisitos.
- 46 Sin embargo, según Hungría, la legislación en cuestión no hizo uso de la posibilidad, prevista con carácter facultativo, de someter a requisitos el derecho a permanecer en dicho territorio. Por consiguiente, afirma que no es necesario volver a legislar. En la práctica, las autoridades húngaras no realizarán ninguna expulsión hasta que la decisión de las autoridades por la que se deniegue la solicitud de asilo no haya adquirido firmeza. A este respecto, alega que la Comisión no se refirió a ninguna resolución administrativa o judicial que ponga en cuestión tal apreciación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

– Sobre la admisibilidad del recurso

- 47 Hungría considera que el recurso es inadmisibile en la medida en que se refiere al acceso al procedimiento de protección internacional.
- 48 En primer lugar, al sostener que el cierre de las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa ha privado de objeto a las constataciones efectuadas en la sentencia Comisión/Hungría de 2020 relativas a estas zonas de tránsito y que la Ley de 2020 introdujo un régimen transitorio que establecía una excepción a la Ley sobre el Derecho de Asilo, Hungría alega, en esencia, que adoptó las medidas necesarias para la ejecución de dicha sentencia en lo que respecta al acceso al procedimiento de protección internacional, alegación que no se inscribe en el examen de la admisibilidad del recurso, sino en el del fundamento de este.
- 49 En segundo lugar, debe desestimarse la alegación basada en la vulneración del principio de seguridad jurídica y del derecho de defensa de Hungría como consecuencia de las cuestiones paralelamente planteadas en el asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Hungría de 2023, puesto que dicho asunto dio lugar a una sentencia que ha adquirido firmeza y que, por tanto, ha adquirido fuerza de cosa juzgada.
- 50 En tercer lugar, Hungría reprocha a la Comisión no haber expuesto, en su demanda, el contenido de las disposiciones de la Ley de 2020.
- 51 A este respecto, de reiterada jurisprudencia relativa al artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento se deduce que la demanda que inicie el procedimiento debe indicar con claridad y precisión el objeto del litigio y contener una exposición sumaria de los motivos invocados, a fin de permitir que la parte demandada prepare su defensa y que el Tribunal de Justicia ejerza su control. De ello se desprende, en particular, que los datos esenciales de hecho y de Derecho en los que se base tal recurso deben deducirse de modo coherente y comprensible del propio texto de la demanda [sentencia de 21 de diciembre de 2023, Comisión/Dinamarca (Período máximo de estacionamiento), C-167/22, EU:C:2023:1020, apartado 25 y jurisprudencia citada].
- 52 En el caso de autos, se cumplen estos requisitos. En efecto, la Comisión indicó de manera coherente y precisa, en su demanda, las razones que la llevaron a considerar que Hungría no había adoptado las medidas necesarias para garantizar la ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020. Dicha institución mencionó, en particular, las modificaciones introducidas en la Ley sobre el Derecho de Asilo en junio de 2020 en el contexto de la pandemia de COVID-19, precisando que, en su opinión, estas disposiciones no conducían a la ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020 y que, como había sostenido en el asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Hungría de 2023, eran contrarias al Derecho de la Unión.
- 53 Por consiguiente, la demanda permite a Hungría y al Tribunal de Justicia comprender exactamente la postura de la Comisión, requisito necesario para que ese Estado miembro pueda invocar oportunamente los motivos en los que basa su defensa y para que el Tribunal de Justicia pueda comprobar si dicho Estado miembro ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020.
- 54 Habida cuenta de lo anterior, procede declarar la admisibilidad del recurso.

– Sobre el fondo

- 55 En virtud del artículo 260 TFUE, apartado 2, si la Comisión estimare que el Estado miembro afectado no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de una sentencia mediante la cual el Tribunal de Justicia haya declarado que dicho Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, podrá someter el asunto al Tribunal de Justicia, después de haber ofrecido a dicho Estado miembro la posibilidad de presentar sus observaciones, indicando el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por el Estado miembro afectado y que considere adaptado a las circunstancias.
- 56 La fecha de referencia para apreciar la existencia de un incumplimiento con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, es la de expiración del plazo señalado en el escrito de requerimiento

emitido en virtud de dicha disposición [sentencia de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Rumanía (Cierre de vertederos), C-109/22, EU:C:2023:991, apartado 37 y jurisprudencia citada].

- 57 A este respecto, procede señalar que las autoridades del Estado miembro de que se trate que participan en el ejercicio del poder legislativo tienen la obligación de modificar las disposiciones legislativas nacionales que hayan sido objeto de una sentencia de incumplimiento de manera que sean conformes con las exigencias del Derecho de la Unión [véase, en este sentido, la sentencia de 13 de julio de 2023, YP y otros (Levantamiento de la inmunidad de un juez y suspensión en sus funciones), C-615/20 y C-671/20, EU:C:2023:562, apartado 57 y jurisprudencia citada].
- 58 Asimismo, procede recordar que el fallo de una sentencia por incumplimiento, que describe el incumplimiento declarado por el Tribunal de Justicia, reviste especial importancia para la determinación de las medidas que dicho Estado miembro está obligado a adoptar para dar plena ejecución a dicha sentencia. El fallo de dicha sentencia debe entenderse a la luz de la motivación de esa sentencia (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de octubre de 2013, Comisión/Alemania, C-95/12, EU:C:2013:676, apartados 37 y 40 y jurisprudencia citada).
- 59 En el caso de autos, en la sentencia Comisión/Hungría de 2020, el Tribunal de Justicia declaró que Hungría había incumplido sus obligaciones relativas, en primer lugar, al acceso al procedimiento de protección internacional; en segundo lugar, al internamiento de los solicitantes de protección internacional en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa; en tercer lugar, a la expulsión de los nacionales de terceros países en situación irregular y, en cuarto lugar, al derecho de los solicitantes de protección internacional a permanecer en el territorio húngaro hasta que haya expirado el plazo previsto para ejercer su derecho a un recurso efectivo y, cuando se haya ejercitado ese derecho dentro del plazo, en espera del resultado del recurso.
- 60 Con carácter preliminar, procede señalar que la demanda de la Comisión no versa sobre el internamiento de los solicitantes de protección internacional en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa y que, por lo que respecta al derecho de los solicitantes de protección internacional a permanecer en el territorio húngaro, esta demanda solo se refiere a una situación distinta de una situación de crisis provocada por una inmigración masiva.
- 61 En primer lugar, por lo que respecta al acceso al procedimiento de protección internacional, la descripción de la infracción en cuestión resulta del texto introductorio y del primer guion del punto 1 del fallo de la sentencia Comisión/Hungría de 2020.
- 62 Del texto introductorio del punto 1 de dicho fallo se desprende que la infracción consiste en haber incumplido las obligaciones que incumben a Hungría en virtud del artículo 6 de la Directiva 2013/32.
- 63 Esta infracción se declaró debido a la situación mencionada en el primer guion del punto 1 de dicho fallo, a saber, la acumulación, por una parte, de la exigencia de que las solicitudes de protección internacional de nacionales de terceros países o apátridas que llegan desde Serbia se formulen en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa con, por otra parte, la existencia de una práctica administrativa continuada y generalizada que limita drásticamente el número diario de solicitantes a los que se autoriza a entrar a esas zonas de tránsito.
- 64 A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró, en particular, en el apartado 106 de dicha sentencia, que el artículo 6 de la Directiva 2013/32 exige a los Estados miembros garantizar que las personas interesadas puedan ejercer de manera efectiva el derecho a formular una solicitud de protección internacional, incluso en sus fronteras, tan pronto como manifiesten esa voluntad, con la finalidad de que la solicitud se registre y pueda presentarse y examinarse respetándose efectivamente los plazos fijados por esta Directiva. En efecto, como se señaló en el apartado 104 de dicha sentencia, el objetivo mismo de dicha Directiva, en particular el de su artículo 6, apartado 1, consiste en garantizar un acceso efectivo, sencillo y rápido al procedimiento de protección internacional.
- 65 Por consiguiente, por lo que se refiere al acceso al procedimiento de protección internacional, la ejecución de esa sentencia exige que Hungría adopte todas las medidas necesarias para garantizar un acceso efectivo, fácil y rápido al procedimiento de protección internacional.
- 66 Ahora bien, en la fecha de expiración del plazo fijado en el escrito de requerimiento, a saber, el 9 de agosto de 2021, Hungría no había cumplido esta exigencia.

- 67 A este respecto, contrariamente a lo que sostiene Hungría, el cierre de las zonas de tránsito de Röske y de Tompa no basta para garantizar un acceso efectivo, fácil y rápido al procedimiento de protección internacional. En efecto, es pacífico entre las partes que, en la fecha de expiración del plazo fijado en el escrito de requerimiento, el régimen aplicable al acceso al procedimiento de protección internacional era el resultante de la Ley de 2020.
- 68 A este respecto, en el punto 1 del fallo de la sentencia Comisión/Hungría de 2023, el Tribunal de Justicia declaró que Hungría había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6 de la Directiva 2013/32, al supeditar la posibilidad de que determinados nacionales de terceros países o apátridas que se encuentren en el territorio de Hungría o en las fronteras de dicho Estado miembro formulen una solicitud de protección internacional a la previa presentación de una declaración de intenciones ante una embajada húngara sita en un tercer país y a la concesión de un documento de viaje que les permita entrar en el territorio húngaro.
- 69 De los apartados 8 a 13 y 37 de dicha sentencia se desprende que esta declaración se refiere a las disposiciones de la Ley de 2020 relativas al acceso al procedimiento de protección internacional, cuya aplicación no puede considerarse, por tanto, una ejecución válida de la sentencia Comisión/Hungría de 2020.
- 70 Es importante precisar que las medidas necesarias para la ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia declarativa de un incumplimiento deben ser necesariamente compatibles con las disposiciones del Derecho de la Unión cuya infracción ha sido declarada en dicha sentencia, a saber, en el presente asunto, el artículo 6 de la Directiva 2013/32, y permitir la correcta aplicación de esas disposiciones. Pues bien, como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia Comisión/Hungría de 2023, no sucede así, en el caso de autos, con las disposiciones de la Ley de 2020 relativas al acceso al procedimiento de protección internacional.
- 71 En estas circunstancias, procede declarar que Hungría no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020 en lo que respecta al acceso al procedimiento de protección internacional.
- 72 En segundo lugar, por lo que respecta a la expulsión de los nacionales de terceros países en situación irregular en Hungría, el Tribunal de Justicia declaró, en el punto 1, tercer guion, del fallo de la sentencia Comisión/Hungría de 2020, que Hungría había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 5, 6, apartado 1, 12, apartado 1, y 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115, al permitir la expulsión de todos los nacionales de terceros países en situación irregular en el territorio nacional, a excepción de aquellos sospechosos de haber cometido una infracción, sin respetar los procedimientos y garantías establecidos en esas disposiciones.
- 73 Hungría no niega que el artículo 5, apartado 1 *ter*, de la Ley sobre las Fronteras Estatales, identificado en el apartado 254 de dicha sentencia como la disposición nacional que justificaba tal declaración, seguía estando en vigor en la fecha de expiración del plazo fijado en el escrito de requerimiento, a saber, el 9 de agosto de 2021. Sin embargo, dicho Estado miembro considera que esta situación está justificada debido a la presión migratoria sobre la «ruta migratoria de los Balcanes occidentales» y al número de personas desplazadas procedentes de Ucrania.
- 74 Ahora bien, un Estado miembro no puede alegar dificultades prácticas, administrativas, financieras o de orden interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión [sentencia de 8 de junio de 2023, Comisión/Eslovaquia (Derecho a la terminación sin penalización), C-540/21, EU:C:2023:450, apartado 86 y jurisprudencia citada].
- 75 En tercer lugar, por lo que respecta al derecho de los solicitantes de protección internacional en una situación distinta de una situación de crisis provocada por una inmigración masiva a permanecer en el territorio húngaro hasta que haya expirado el plazo previsto para el ejercicio de su derecho a un recurso efectivo y, cuando se haya ejercitado ese derecho dentro del plazo, en espera del resultado del recurso, en la sentencia Comisión/Hungría de 2020 la conclusión de que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32 se desprende del punto 1, cuarto guion, del fallo de dicha sentencia.
- 76 Esta conclusión se basa en la constatación, realizada en los apartados 289 y 301 de dicha sentencia, de que, cuando un Estado miembro decide fijar requisitos de ejercicio del derecho a permanecer en su territorio, consagrado en el artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32, estos requisitos deben definirse con la suficiente claridad y precisión para que el solicitante de

protección internacional pueda conocer el alcance exacto de tal derecho y para que se pueda apreciar si tales requisitos son compatibles, en particular, con las Directivas 2013/32 y 2013/33.

- 77 Del apartado 297 de la misma sentencia se desprende que, según Hungría, los requisitos a los que se refiere el artículo 5, apartado 1, de la Ley sobre el Derecho de Asilo consisten en exigir que el interesado se conforme al estatuto de solicitante definido por la ley y cumpla, además, la obligación que se le impone, en su caso, de residir en un lugar determinado.
- 78 Por una parte, como se indicó en el apartado 298 de la sentencia Comisión/Hungría de 2020, Hungría no identifica ninguna disposición de la Ley sobre el Derecho de Asilo que establezca precisamente que el derecho a permanecer en el territorio de un Estado miembro está supeditado al cumplimiento de un requisito de residencia.
- 79 Por otra parte, como se señaló en el apartado 300 de dicha sentencia, el requisito de conformarse al estatuto de solicitante de protección internacional definido por la ley, al que, según afirma la propia Hungría, también se supedita el derecho de permanencia dimanante del artículo 5, apartado 1, letra a), de la Ley sobre el Derecho de Asilo, se presta a diversas interpretaciones y reenvía a otros requisitos que este Estado miembro no identifica.
- 80 Así pues, la ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020 exige, por lo que respecta a la infracción de que se trata, modificaciones de la normativa nacional, con independencia de la circunstancia invocada por Hungría de que, en la práctica, las autoridades húngaras no procederían a una expulsión mientras la decisión de las autoridades por la que se deniega la solicitud de asilo no haya adquirido firmeza.
- 81 A este respecto, procede recordar que simples prácticas administrativas, por naturaleza modificables a discreción de la Administración y desprovistas de una publicidad adecuada, no pueden ser consideradas constitutivas de un cumplimiento válido de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión (sentencia de 24 de octubre de 2013, Comisión/España, C-151/12, EU:C:2013:690, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 82 Pues bien, en la fecha de expiración del plazo fijado en el escrito de requerimiento, a saber, el 9 de agosto de 2021, el artículo 5, apartado 1, letra a), de la Ley sobre el Derecho de Asilo seguía en vigor sin haber sido modificado, extremo que Hungría no niega.
- 83 Habida cuenta de todo lo anterior, procede declarar que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020.

Sobre las sanciones económicas

Alegaciones de las partes

- 84 Al considerar que Hungría aún no ha dado cumplimiento a la sentencia Comisión/Hungría de 2020, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que condene a dicho Estado miembro a pagar una suma a tanto alzado de 5 468,45 euros multiplicada por el número de días transcurridos entre la fecha en que se dictó dicha sentencia y, bien la fecha de ejecución de dicha sentencia por Hungría, bien la fecha en que se dicta la presente sentencia, si esta última fecha es anterior a la fecha de ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020, teniendo presente que la suma a tanto alzado mínima debería ser de 1 044 000 euros.
- 85 Dicha institución solicita asimismo al Tribunal de Justicia que condene a Hungría al pago de una multa coercitiva de 16 393,16 euros diarios desde la fecha del pronunciamiento de la presente sentencia hasta la fecha en que Hungría ejecute la sentencia Comisión/Hungría de 2020.
- 86 Remitiéndose a su Comunicación SEC(2005) 1658, de 12 de diciembre de 2005, titulada «Aplicación del artículo [260 TFUE]», actualizada, en particular, mediante su Comunicación de 13 de abril de 2021, titulada «Ajuste del cálculo de las sumas a tanto alzado y las multas coercitivas propuestas por la Comisión en los procedimientos de infracción ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a raíz de la retirada del Reino Unido» (DO 2021, C 129, p. 1), la Comisión propone que el importe de la suma a tanto alzado mencionada en el apartado 84 de la presente sentencia se determine multiplicando un tanto alzado de base uniforme de 895 euros por un factor de gravedad. El resultado obtenido se multiplicaría por un factor «n», teniendo en cuenta, en

particular, la capacidad de pago del Estado miembro y el número de días de persistencia del incumplimiento en cuestión. Por lo que respecta al cálculo del importe de la multa coercitiva diaria mencionada en el apartado 85 de la presente sentencia, la Comisión propone que el tanto alzado de base se fije en un importe de 2 683 euros diarios y se multiplique por dicho factor de gravedad, por un factor de duración y por dicho factor «n».

- 87 En primer lugar, por lo que se refiere a la gravedad del incumplimiento de que se trata, la Comisión propone aplicar un factor de gravedad de 13 en una escala de 1 a 20.
- 88 Según esta institución, la importancia de las normas de la Unión que han sido objeto de las infracciones de que se trata es elevada. Por una parte, alega que los artículos 6 y 46 de la Directiva 2013/32 son esenciales para garantizar la efectividad de los derechos garantizados por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951 [*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)] y que entró en vigor el 22 de abril de 1954, completada por el Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados, celebrado en Nueva York el 31 de enero de 1967 y que entró en vigor el 4 de octubre de 1967, así como por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), en particular el derecho de asilo, el respeto del principio de no devolución y el derecho a la tutela judicial efectiva. Por otra parte, afirma que la infracción relativa a las expulsiones ilícitas afecta a varias disposiciones fundamentales de la Directiva 2008/115.
- 89 Según la Comisión, la no ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020 tiene efectos significativos para el interés público y para intereses particulares. Por una parte, indica que, desde el año 2015, ha incoado siete procedimientos de infracción contra Hungría en materia de asilo, cuatro de los cuales se han remitido al Tribunal de Justicia. Sostiene que el incumplimiento persistente del Derecho de la Unión puede crear un precedente para otros Estados miembros y socavar el sistema europeo común de asilo, transfiriendo la responsabilidad de la acogida de los solicitantes de protección internacional a otros Estados miembros y reforzando la trata ilícita de seres humanos. Por otra parte, la Comisión afirma que las infracciones de que se trata tienen una incidencia grave en los nacionales de terceros países.
- 90 Además, la Comisión refiere circunstancias agravantes. Según ella, Hungría no cooperó con esa institución durante el procedimiento administrativo previo, ya que no indicó ninguna modificación o derogación de las disposiciones consideradas contrarias al Derecho de la Unión. Además, las reiteradas violaciones del Derecho de la Unión en materia de migración y asilo, la vulneración manifiesta del principio de primacía del Derecho de la Unión y la negativa expresa a dar cumplimiento a una sentencia del Tribunal de Justicia constituyen factores agravantes extremadamente graves.
- 91 En segundo lugar, por lo que respecta a la duración de la infracción, dicha institución propone aplicar un factor de duración de 1 en una escala de 1 a 3, teniendo en cuenta el plazo de diez meses transcurrido entre la fecha en que se dictó la sentencia Comisión/Hungría y aquella en la que esa institución decidió interponer recurso ante el Tribunal de Justicia, a saber, el 12 de noviembre de 2021.
- 92 En tercer lugar, en lo que atañe al factor «n», si bien toma nota de las enseñanzas de la sentencia de 20 de enero de 2022, Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de Estado — Ferroníquell) (C-51/20, EU:C:2022:36), de la que se desprende que el producto interior bruto (PIB) del Estado miembro constituye el factor dominante, mientras que la toma en consideración del peso institucional de este no resulta indispensable, la Comisión fundamenta su recurso en los parámetros expuestos en las Comunicaciones mencionadas en el apartado 86 de la presente sentencia. En este contexto, propone fijar, para Hungría, este factor «n» en 0,47.
- 93 Hungría estima que la Comisión ha apreciado erróneamente la gravedad de la infracción en cuestión, al no tener en cuenta el cierre de las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa, la nueva normativa húngara en materia de asilo, la creciente presión de la migración ilegal y las consecuencias de la agresión rusa contra Ucrania. En particular, considera que, debido al cierre de estas zonas de tránsito, el incumplimiento que se le reprocha es mucho más limitado que el que constituyó el objeto del asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Hungría de 2020, lo que, a su juicio, debe constituir una consideración fundamental a la hora de evaluar la gravedad de la infracción de que se trata. Además, alega que, debido al procedimiento en el asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Hungría de 2023, la cuestión de la conformidad de las disposiciones de la Ley de 2020 con el artículo 6 de la Directiva 2013/32 no puede tenerse en cuenta para apreciar la gravedad de esta infracción.

94 Por otra parte, Hungría considera que no ha vulnerado el principio de primacía del Derecho de la Unión. A este respecto, sostiene que la incoación del procedimiento ante el Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) mencionado en el apartado 17 de la presente sentencia, con el fin de garantizar la observancia de la Ley Fundamental de Hungría, no puede considerarse una circunstancia agravante. Afirma que el Gobierno húngaro no supeditó la ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020 a la resolución del Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) mencionada en el apartado 20 de la presente sentencia, sino que simplemente esperó a que se dictara esa resolución. Añade que dicho Gobierno tampoco se negó explícitamente a dar cumplimiento a la sentencia Comisión/Hungría de 2020, sino que se limitó a tener en cuenta circunstancias externas, lo que no hizo la Comisión.

95 Por último, Hungría, remitiéndose al apartado 55 de la sentencia de 30 de mayo de 2013, Comisión/Suecia (C-270/11, EU:C:2013:339), solicita al Tribunal de Justicia que tenga en cuenta, como circunstancia atenuante, el hecho de que nunca ha dejado de ejecutar una sentencia del Tribunal de Justicia hasta la fecha.

Apreciación del Tribunal de Justicia

96 Con carácter preliminar, ha de recordarse que el procedimiento previsto en el artículo 260 TFUE, apartado 2, tiene por objeto incitar a un Estado miembro infractor a ejecutar una sentencia por incumplimiento y, por tanto, garantizar la aplicación efectiva del Derecho de la Unión y que las medidas previstas en esa disposición, a saber, la multa coercitiva y la cantidad a tanto alzado, persiguen ambas ese mismo objetivo [sentencia de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Rumanía (Cierre de vertederos), C-109/22, EU:C:2023:991, apartado 50 y jurisprudencia citada].

97 Asimismo, debe recordarse que corresponde al Tribunal de Justicia determinar en cada caso, en función de las circunstancias concretas del asunto del que conoce y del grado de persuasión y de disuasión que considere necesario, las sanciones pecuniarias que resulten apropiadas, en particular, para evitar la repetición de infracciones análogas del Derecho de la Unión [sentencia de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Rumanía (Cierre de vertederos), C-109/22, EU:C:2023:991, apartado 51 y jurisprudencia citada].

– *Sobre la cantidad a tanto alzado*

98 Según jurisprudencia reiterada, la condena al pago de una cantidad a tanto alzado y la fijación del importe eventual de dicha cantidad deben depender, en cada caso concreto, del conjunto de factores pertinentes en relación tanto con las características del incumplimiento declarado como con el comportamiento propio del Estado miembro contra el que se siga el procedimiento incoado al amparo del artículo 260 TFUE. A este respecto, dicho artículo confiere al Tribunal de Justicia una amplia facultad de apreciación para decidir si procede o no imponer una sanción de este tipo y determinar, en caso afirmativo, su cuantía [sentencia de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Rumanía (Cierre de vertederos), C-109/22, EU:C:2023:991, apartado 78 y jurisprudencia citada].

99 En el presente asunto, el conjunto de elementos jurídicos y fácticos que ha llevado a declarar el incumplimiento constituye un indicador de que la prevención efectiva de la repetición en el futuro de infracciones análogas del Derecho de la Unión puede requerir la adopción de una medida disuasoria, como la imposición de una cantidad a tanto alzado.

100 En ese contexto, corresponde al Tribunal de Justicia, en el ejercicio de su facultad de apreciación, determinar el importe de la cantidad a tanto alzado de tal manera que, por una parte, sea adecuada a las circunstancias y, por otra, proporcionada a las infracciones cometidas [véase, en este sentido, la sentencia de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Rumanía (Cierre de vertederos), C-109/22, EU:C:2023:991, apartado 80 y jurisprudencia citada].

101 Entre los factores pertinentes a este respecto figuran la gravedad y la duración de las infracciones constatadas, así como la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate [véase, en este sentido, la sentencia de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Rumanía (Cierre de vertederos), C-109/22, EU:C:2023:991, apartado 81 y jurisprudencia citada].

102 En primer lugar, por lo que respecta a la gravedad de las infracciones de que se trata, la no ejecución prolongada de una sentencia del Tribunal de Justicia representa en sí misma una vulneración grave del principio de legalidad y de la fuerza de cosa juzgada en una Unión de Derecho.

- 103 A este respecto, a pesar del cierre de las zonas de tránsito de Röske y de Tompa, Hungría no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020 en lo que respecta a varios elementos esenciales de esta sentencia, a saber, el acceso al procedimiento de protección internacional, la expulsión de los nacionales de terceros países en situación irregular y el derecho de los solicitantes de protección internacional a permanecer en el territorio húngaro hasta que haya expirado el plazo previsto para ejercer su derecho a un recurso efectivo y, cuando se haya ejercitado ese derecho dentro del plazo, en espera del resultado del recurso.
- 104 En este contexto, procede subrayar la importancia de las disposiciones objeto del incumplimiento declarado en el apartado 83 de la presente sentencia.
- 105 En primer término, el cumplimiento del artículo 6 de la Directiva 2013/32 es necesario para garantizar, de conformidad con el derecho de asilo reconocido en el artículo 18 de la Carta, la efectividad de las demás disposiciones de dicha Directiva y, por consiguiente, de la política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal en su conjunto.
- 106 En efecto, la infracción de esta disposición fundamental impide sistemáticamente todo acceso al procedimiento de protección internacional, lo que imposibilita, por lo que respecta al Estado miembro en cuestión, la aplicación de dicha política en su integridad, tal como se establece en el artículo 78 TFUE.
- 107 Cabe señalar que el hecho de que un Estado miembro eluda deliberadamente la aplicación de una política común en su conjunto constituye una violación inédita y excepcionalmente grave del Derecho de la Unión, que representa una amenaza importante para la unidad de este Derecho y para el principio de igualdad de los Estados miembros, recordado en el artículo 4 TUE, apartado 2.
- 108 Por lo que respecta al caso particular de la política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal, tal violación causa un perjuicio especialmente grave tanto al interés público como a los intereses de los nacionales de terceros países y apátridas que deseen solicitar protección internacional. En particular, evitar sistemáticamente la formulación de solicitudes de protección internacional priva en lo esencial de sus efectos, por lo que respecta al Estado miembro de que se trate, a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, completada por el Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados, de la que son parte todos los Estados miembros y que constituye la piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de refugiados [véase, en este sentido, la sentencia de 16 de enero de 2024, Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Mujeres víctimas de violencia doméstica), C-621/21, EU:C:2024:47, apartado 36 y jurisprudencia citada]. Además, la imposibilidad de que los nacionales de terceros países o los apátridas formulen una solicitud de protección internacional en la frontera húngara priva a estas personas del disfrute efectivo de su derecho, garantizado en el artículo 18 de la Carta, a solicitar asilo ante Hungría (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Hungría de 2023, apartado 52).
- 109 En segundo término, el respeto del artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32 es, por su parte, indispensable para garantizar, en lo que respecta a los solicitantes de protección internacional, la efectividad del principio de tutela judicial efectiva de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables, que constituye un principio general del Derecho de la Unión que emana de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, consagrado en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y actualmente reconocido en el artículo 47 de la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 2023, Asociația Forumul Judecătorilor din România, C-216/21, EU:C:2023:628, apartado 59).
- 110 En tercer término, los artículos 5, 6, 12 y 13 de la Directiva 2008/115 establecen garantías fundamentales para la aplicación de esta Directiva, en particular en relación con el derecho a la protección en caso de devolución y de expulsión, consagrado en el artículo 19 de la Carta.
- 111 Pues bien, al permitir, sin respetar estas garantías, la expulsión de todos los nacionales de terceros países en situación irregular en su territorio, a excepción de aquellos sospechosos de haber cometido un delito, un Estado miembro incumple lo esencial de los requisitos relativos a los procedimientos aplicables al retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, cuestión que constituye, en virtud del artículo 79 TFUE, apartado 2, letra c), un componente primordial de la política común de inmigración.

- 112 Por otra parte, el hecho de que un asunto se refiera a la inexecución de una sentencia relativa a una práctica de naturaleza generalizada y persistente viene a reforzar la gravedad del incumplimiento de que se trata (sentencia de 2 de diciembre de 2014, Comisión/Italia, C-196/13, EU:C:2014:2407, apartado 100).
- 113 Pues bien, es preciso señalar que, al no adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020, Hungría elude, de manera sistemática y deliberada, la aplicación de la política común en materia de asilo, de protección subsidiaria y de protección temporal, así como las normas relativas, en el marco de la política común de inmigración, al retorno de los residentes en situación irregular, lo que constituye una infracción del Derecho de la Unión de gravedad excepcional.
- 114 Procede añadir que el comportamiento de Hungría tiene por efecto, en particular, transferir a los demás Estados miembros la responsabilidad que le incumbe, incluso desde el punto de vista financiero, de asegurar la acogida de los solicitantes de protección internacional en la Unión, de tramitar las solicitudes con arreglo a los procedimientos para la concesión o la retirada de dicha protección y de garantizar modalidades de retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular conformes con el Derecho de la Unión.
- 115 Tal comportamiento menoscaba de manera extremadamente grave el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero, que rige, con arreglo al artículo 80 TFUE, la política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal, así como la política común de inmigración [véase, en este sentido, la sentencia de 2 de abril de 2020, Comisión/Polonia, Hungría y República Checa (Mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional), C-715/17, C-718/17 y C-719/17, EU:C:2020:257, apartado 80 y jurisprudencia citada].
- 116 A este respecto, procede recordar que el principio de solidaridad constituye uno de los principios fundamentales del Derecho de la Unión y forma parte de los valores, comunes a los Estados miembros, en los que se fundamenta la Unión, en virtud del artículo 2 TUE (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, EU:C:2022:97, apartado 129 y jurisprudencia citada).
- 117 El hecho de que un Estado miembro rompa unilateralmente el equilibrio entre las ventajas y las obligaciones derivadas de su pertenencia a la Unión pone en entredicho el respeto del principio de igualdad de los Estados miembros ante el Derecho de la Unión. Este incumplimiento de los deberes de solidaridad aceptados por los Estados miembros por el hecho de haberse adherido a la Unión afecta a la esencia del ordenamiento jurídico de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de febrero de 1979, Comisión/Reino Unido, 128/78, EU:C:1979:32, apartado 12).
- 118 De todo lo anterior resulta que la no ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020 afecta de manera extraordinariamente grave tanto al interés público como a los intereses privados, en particular a los de los nacionales de terceros países y apátridas que deseen solicitar protección internacional.
- 119 Ciertamente, debe tenerse en cuenta el hecho de que Hungría no ha sido objeto anteriormente de ningún procedimiento incoado sobre la base del artículo 260 TFUE [véase, por analogía, la sentencia de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Rumanía (Cierre de vertederos), C-109/22, EU:C:2023:991, apartado 63 y jurisprudencia citada].
- 120 No obstante, más allá de la gravedad excepcional del incumplimiento de que se trata, también debe tomarse en consideración, como circunstancia agravante, la repetición del comportamiento infractor de dicho Estado miembro [véase por analogía, la sentencia de 20 de enero de 2022, Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de Estado — Ferrónique), C-51/20, EU:C:2022:36, apartado 103], que ha dado lugar a otras condenas en materia de protección internacional [sentencias de 2 de abril de 2020, Comisión/Polonia, Hungría y República Checa (Mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional), C-715/17, C-718/17 y C-719/17, EU:C:2020:257; de 16 de noviembre de 2021, Comisión/Hungría (Tipificación penal de la asistencia a los solicitantes de asilo), C-821/19, EU:C:2021:930, y sentencia Comisión/Hungría de 2023].
- 121 Por otra parte, debe tenerse en cuenta el hecho de que el Gobierno húngaro indicó que estaba justificado esperar, antes de ejecutar la sentencia Comisión/Hungría de 2020, a que finalizara el procedimiento, mencionado en el apartado 17 de la presente sentencia, que había iniciado ante el

Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional), y a la resolución que este adoptara, mencionada en el apartado 44 de la presente sentencia.

- 122 A este respecto, procede recordar que, en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, la invocación por un Estado miembro de disposiciones de Derecho nacional, aunque sean de rango constitucional, no puede afectar a la unidad y a la eficacia del Derecho de la Unión. El cumplimiento de las obligaciones que se derivan de ese principio es especialmente necesario para garantizar el respeto de la igualdad entre los Estados miembros ante los Tratados y constituye una manifestación del principio de cooperación leal enunciado en el artículo 4 TUE, apartado 3 [sentencia de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia (Independencia y vida privada de los jueces), C-204/21, EU:C:2023:442, apartado 77 y jurisprudencia citada].
- 123 Además, a raíz de la sentencia Comisión/Hungría de 2020, Hungría, en lugar de garantizar la plena ejecución de dicha sentencia, prorrogó la aplicabilidad *ratione temporis* de las disposiciones de la Ley de 2020, que también eran incompatibles con el artículo 6 de la Directiva 2013/32, como se declaró en la sentencia Comisión/Hungría de 2023.
- 124 En tales circunstancias, el comportamiento de Hungría demuestra que este Estado miembro no ha actuado conforme a su obligación de cooperación leal para poner fin al incumplimiento declarado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Comisión/Hungría de 2020, lo que constituye una circunstancia agravante adicional [véase, por analogía, la sentencia de 12 de noviembre de 2019, Comisión/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, apartado 120].
- 125 Por último, ha de precisarse que los movimientos migratorios de los últimos años, y en particular los que han seguido a la agresión rusa contra Ucrania, no pueden considerarse, en el caso de autos, una circunstancia atenuante, ya que Hungría no ha acreditado, ni en sus observaciones escritas ni en la vista, en qué medida se vio imposibilitada, debido a estos movimientos migratorios, para adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020.
- 126 En segundo lugar, por lo que respecta a la duración de las infracciones de que se trata, procede recordar que esta debe evaluarse tomando en consideración el momento en el que el Tribunal de Justicia aprecia los hechos [sentencia de 20 de enero de 2022, Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de Estado — Ferroníquel), C-51/20, EU:C:2022:36, apartado 105 y jurisprudencia citada].
- 127 Para determinar si el incumplimiento reprochado a la parte demandada ha perdurado hasta el momento del examen de los hechos del presente asunto por el Tribunal de Justicia, deben apreciarse las medidas que según esa parte se adoptaron después del plazo fijado en el escrito de requerimiento [sentencia de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Rumanía (Cierre de vertederos), C-109/22, EU:C:2023:991, apartado 53 y jurisprudencia citada].
- 128 Pues bien, Hungría no ha indicado ninguna medida adoptada entre la fecha de expiración de dicho plazo y el final de la fase escrita del procedimiento que pueda desvirtuar la constatación realizada en el apartado 83 de la presente sentencia. En la vista, indicó que no se había producido ningún cambio en la normativa nacional pertinente desde el final de la fase escrita del procedimiento.
- 129 Por consiguiente, ha quedado acreditado que el incumplimiento perdura más de tres años después de la fecha en que se dictó la sentencia Comisión/Hungría de 2020, lo que constituye una duración considerable.
- 130 En efecto, aunque el artículo 260 TFUE, apartado 1, no precisa el plazo en el que debe producirse la ejecución de una sentencia, el interés en una aplicación inmediata y uniforme del Derecho de la Unión exige, según reiterada jurisprudencia, que esa ejecución se inicie inmediatamente y concluya en el plazo más breve posible [sentencia de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Rumanía (Cierre de vertederos), C-109/22, EU:C:2023:991, apartado 67 y jurisprudencia citada].
- 131 En tercer lugar, por lo que se refiere a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trata, procede basarse en el PIB de este como factor dominante, sin tener en cuenta su peso institucional. A este respecto, también hay que tener en cuenta la evolución reciente del PIB de ese Estado miembro, tal como se presenta en la fecha en la que el Tribunal de Justicia examina los hechos [sentencia de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Rumanía (Cierre de vertederos), C-109/22, EU:C:2023:991, apartado 69 y jurisprudencia citada].

- 132 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, y muy especialmente de la gravedad excepcional de las infracciones de que se trata y de la falta de cooperación leal de Hungría para ponerles fin, el Tribunal de Justicia considera adecuada la imposición de una suma a tanto alzado cuyo importe debe fijarse en 200 000 000 de euros.
- 133 En consecuencia, procede condenar a Hungría a abonar a la Comisión una suma a tanto alzado de 200 000 000 de euros.
- *Sobre la multa coercitiva*
- 134 Según reiterada jurisprudencia, en el ejercicio de la facultad de apreciación que se le confiere en el ámbito de que se trata, el Tribunal de Justicia está habilitado para imponer acumulativamente una multa coercitiva y una cantidad a tanto alzado [sentencia de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Rumanía (Cierre de vertederos), C-109/22, EU:C:2023:991, apartado 77 y jurisprudencia citada].
- 135 La imposición de una multa coercitiva únicamente está justificada, en principio, en la medida en que el incumplimiento consistente en la falta de ejecución de una sentencia anterior perdure hasta el examen de los hechos por el Tribunal de Justicia [sentencia de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Rumanía (Cierre de vertederos), C-109/22, EU:C:2023:991, apartado 52 y jurisprudencia citada].
- 136 En el caso de autos, como se ha declarado en el apartado 129 de la presente sentencia, el incumplimiento imputado a Hungría perdura hasta el examen de los hechos del caso de autos por el Tribunal de Justicia.
- 137 En estas circunstancias, la condena de Hungría al pago de una multa coercitiva constituye un medio económico adecuado para incitar a este Estado a adoptar las medidas necesarias para poner fin al incumplimiento declarado y para garantizar la completa ejecución de la sentencia Comisión/Hungría de 2020 [véase, por analogía, la sentencia de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Rumanía (Cierre de vertederos), C-109/22, EU:C:2023:991, apartado 55 y jurisprudencia citada].
- 138 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, la multa coercitiva debe determinarse en función del grado de persuasión necesario para que el Estado miembro de que se trate modifique su comportamiento y ponga fin al comportamiento reprochado. [véase, en este sentido, la sentencia de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Rumanía (Cierre de vertederos), C-109/22, EU:C:2023:991, apartado 56 y jurisprudencia citada].
- 139 Corresponde al Tribunal de Justicia, en ejercicio de su facultad de apreciación en la materia, fijar la multa coercitiva de tal manera que, por una parte, sea adecuada a las circunstancias y, por otra, proporcionada al incumplimiento declarado y a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate [sentencia de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Rumanía (Cierre de vertederos), C-109/22, EU:C:2023:991, apartado 57 y jurisprudencia citada].
- 140 Las propuestas de la Comisión relativas al importe de la multa coercitiva no vinculan al Tribunal de Justicia y no constituyen sino una base de referencia útil. El Tribunal de Justicia debe seguir siendo libre de determinar la multa coercitiva que se ha de imponer en el importe y en la forma que considere adecuados para incitar al Estado miembro de que se trate a poner fin al incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión [sentencia de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Rumanía (Cierre de vertederos), C-109/22, EU:C:2023:991, apartado 58 y jurisprudencia citada].
- 141 A efectos de determinar el importe de la multa coercitiva, los criterios básicos que deben tomarse en consideración para garantizar su naturaleza coercitiva, con vistas a la aplicación uniforme y efectiva del Derecho de la Unión, son, en principio, la gravedad de la infracción, su duración y la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate. Para aplicar estos criterios, deben tenerse en cuenta, en particular, las consecuencias de la falta de ejecución sobre los intereses públicos y privados, así como la urgencia que haya en que el Estado miembro interesado cumpla sus obligaciones [véase, en este sentido, la sentencia de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Rumanía (Cierre de vertederos), C-109/22, EU:C:2023:991, apartado 59 y jurisprudencia citada].

- 142 En el caso de autos, a la vista de todos los elementos jurídicos y fácticos que condujeron a la declaración del incumplimiento y de las consideraciones que figuran en los apartados 102 a 131 de la presente sentencia, el Tribunal de Justicia considera apropiado imponer una multa coercitiva de 900 000 euros diarios por lo que respecta a los artículos 6 y 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32, así como una multa coercitiva de 100 000 euros diarios por lo que respecta a los artículos 5, 6, 12 y 13 de la Directiva 2008/115.
- 143 Por consiguiente, procede condenar a Hungría a abonar a la Comisión una multa coercitiva de 900 000 euros por día de retraso en la aplicación de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia Comisión/Hungría de 2020, a partir de la fecha del pronunciamiento de la presente sentencia y hasta que se ejecute íntegramente la primera sentencia en la medida en que se refiere a los artículos 6 y 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32. Asimismo, procede condenar a Hungría a abonar a la Comisión una multa coercitiva de 100 000 euros por día de retraso en la aplicación de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia Comisión/Hungría de 2020, a partir de la fecha del pronunciamiento de la presente sentencia y hasta que se ejecute íntegramente la primera sentencia en la medida en que se refiere a los artículos 5, 6, 12 y 13 de la Directiva 2008/115.

Costas

- 144 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de Hungría, procede condenarla en costas como ha solicitado la Comisión.

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

- 1) **Declarar que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para ejecutar lo dispuesto en la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional) (C-808/18, EU:C:2020:1029).**
- 2) **Condenar a Hungría a abonar a la Comisión Europea una cantidad a tanto alzado de 200 000 000 de euros.**
- 3) **Condenar a Hungría a abonar a la Comisión una multa coercitiva de 900 000 euros diarios a partir del pronunciamiento de la presente sentencia y hasta la fecha de ejecución de la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional) (C-808/18, EU:C:2020:1029), en la medida en que se refiere a los artículos 6 y 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.**
- 4) **Condenar a Hungría a abonar a la Comisión una multa coercitiva de 100 000 euros diarios a partir del pronunciamiento de la presente sentencia y hasta la fecha de ejecución de la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional) (C-808/18, EU:C:2020:1029), en la medida en que se refiere a los artículos 5, 6, 12 y 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.**
- 5) **Condenar en costas a Hungría.**

Firmas

