

# Juan José Ruiz Ramos

Investigador predoctoral contratado FPU  
Departamento de Derecho Internacional Público y  
Relaciones Internacionales  
Universidad de Granada  
[jruizramos@ugr.es](mailto:jruizramos@ugr.es)  
[Power Point](#)



24/02/2021

## **ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DEL TJUE COMISIÓN C. HUNGRÍA DE 17 DE DICIEMBRE DE 2020 – VIOLACIÓN DE LAS DISPOSICIONES SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA**

---

### **1. ANTECEDENTES DE HECHO**

Hungría fue uno de los Estados de la Unión que más duramente respondió a la llamada “crisis de refugiados” de 2015. Así, en ese año y en 2017, este Estado aprobó dos leyes en las que, entre otros, se creaban zonas de tránsito cerca de la frontera serbo-húngara para tramitar las solicitudes de protección internacional (en adelante, “solicitudes de asilo”), y se introducía en el derecho húngaro el concepto de “situación de crisis causada por la inmigración masiva”, que servía para justificar la derogación de ciertas normas que conferían derechos a inmigrantes y solicitantes de asilo.

A raíz de estas leyes, en diciembre de 2015 la Comisión Europea inició un procedimiento de infracción contra Hungría ante el TJUE por inaplicación de distintas disposiciones de la Directiva 2013/32/UE (Directiva de Procedimientos de Asilo o DPA), la Directiva 2013/33/UE (Directiva de Condiciones de Acogida o DCA) y la Directiva 2008/115/UE (Directiva de Retorno).

De forma paralela, en diciembre de 2019 dos jueces húngaros plantearon una cuestión prejudicial en la que preguntaban al TJUE si las zonas de tránsito constituían centros de detención, y si dicha detención era acorde con el Derecho de la Unión. El Tribunal determinó en mayo de 2020 (C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, FMS y FMZ c. Hungría) que las zonas de tránsito eran, efectivamente, centros de detención ilegales, lo que llevó a Hungría a cerrar estos centros.

Ello no impidió que el procedimiento de infracción siguiera su curso, finalizando este con la sentencia del 17 de diciembre de 2020 (C-808/18, Comisión c. Hungría) que aquí presentamos.

### **2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

#### **2.1. VIOLACIÓN DEL DERECHO A FORMULAR LA SOLICITUD DE ASILO**

En primer lugar, el Tribunal entra a valorar si la obligación que el derecho húngaro impone a los nacionales de terceros Estados (en adelante, “inmigrantes”) de solicitar asilo en una de las dos zonas de tránsito supone una violación del Art. 6 DPA. Esta disposición, leída a la luz de otros artículos de la Directiva, obliga a los Estados Miembros a garantizar a todo inmigrante el derecho a formular una solicitud de asilo, incluso en las fronteras o zonas de tránsito. La formulación de la solicitud es un paso previo a su registro y presentación formal: se trata del momento en que la persona interesada manifiesta ante alguna autoridad del Estado la voluntad de recibir asilo, sin que la manifestación de esa voluntad pueda supeditarse a formalidad administrativa alguna. Este primer paso es fundamental, ya que todos los derechos y garantías de la DPA comienzan a ser aplicables para el inmigrante en cuestión en el mismo momento en que este manifiesta su voluntad de recibir asilo. En esencia, el inmigrante adquiere la condición de solicitante de asilo en el momento en que formula su solicitud.

Si bien el artículo 6(3) autoriza a los Estados a exigir que los inmigrantes presenten su solicitud de asilo en un lugar determinado –realizando los trámites administrativos necesarios–, no establece una norma similar para la formulación de las solicitudes. Por tanto, la obligación establecida en la legislación húngara no queda justificada en la Directiva.

Por otro lado, en el Derecho de la Unión, una práctica administrativa puede ser objeto de recurso de incumplimiento si presenta un grado suficiente de continuidad y generalidad. El Tribunal reconoce la existencia de una práctica continuada y generalizada de las autoridades húngaras dirigida a limitar el acceso a las zonas de tránsito de forma sistemática. Así, en 2018 la duración media de la espera para entrar a dichas zonas era de 11 meses. La admisión a las zonas se realizaba sobre la base de unas listas de espera informales (que Hungría negaba haber elaborado), y que limitaban el número de entradas diarias autorizadas.

En consecuencia, el Tribunal dispone que la obligación de formular la solicitud en las zonas de tránsito, unido a la drástica limitación del número diario de solicitudes permitidas, supone un incumplimiento del derecho a formular la solicitud de asilo y por tanto una violación del artículo 6 DPA.

## **2.2. ILEGALIDAD DEL INTERNAMIENTO EN LAS ZONAS DE TRÁNSITO**

En segundo lugar, el Tribunal pasa a decidir si la obligación de permanecer en las zonas de tránsito constituye una detención ilegal. En esta parte de la sentencia, el Tribunal esencialmente reitera sus conclusiones de la sentencia de mayo de 2020.

Así, por un lado, afirma que las medidas aplicadas en las zonas de tránsito han de calificarse como “internamiento” en el sentido de la DCA. Ello se debe a que los solicitantes de asilo en estas zonas estaban obligados a permanecer en ellas ininterrumpidamente, rodeados de una valla de alambre de espino, alojándose en contenedores que no superaban los 13 m<sup>2</sup>, no podían entrar en contacto con personas fuera de la zona de tránsito y sus movimientos estaban vigilados y limitados por la policía.

El hecho de que los solicitantes pudieran salir de estas zonas en dirección a Serbia no cambia la conclusión del Tribunal.

Aclarado esto, el Tribunal analiza si el internamiento de los solicitantes de asilo está justificado por alguno de los motivos establecidos de forma taxativa en el artículo 8 DCA, concluyendo que no queda justificado por:

(1) La seguridad nacional o el orden público, puesto que las autoridades internaban a los solicitantes sin realizar un análisis individualizado de la amenaza que esa persona suponía para la sociedad húngara.

(2) Un procedimiento de retorno, ya que en estas zonas se internaban a inmigrantes que no estaban sujetos a una medida de expulsión.

(3) La necesidad de verificar la identidad del solicitante o de examinar ciertos elementos de la solicitud de asilo, puesto que estos objetivos sólo justifican el internamiento cuando se realiza un examen individualizado de la proporcionalidad de la medida, aspecto que estaba ausente en la práctica de Hungría.

(4) La necesidad de asegurar la efectividad de los procedimientos fronterizos. El internamiento está permitido en estos procedimientos durante un máximo de 4 semanas, y sólo con el fin de verificar si la solicitud es admisible o si es manifiestamente infundada. En cambio, Hungría obligaba a los inmigrantes a permanecer en las zonas de tránsito durante todo el examen de la solicitud de asilo – tanto de la admisibilidad como del fondo- y no limitaba el internamiento a 4 semanas.

Por tanto, el Tribunal declara que se ha producido una violación del artículo 8 DCA.

Por otro lado, Hungría ha vulnerado el artículo 11 DCA y el artículo 24(3) DPA – sobre garantías para personas vulnerables– en la medida en que la ley húngara impone la detención automática en las zonas de tránsito de todos los solicitantes, a pesar de que el artículo 11 exige el internamiento de menores se imponga únicamente como último recurso. Además, la ley húngara no obliga a las autoridades a prestar un “apoyo adecuado” a los solicitantes de asilo vulnerables, como prescribe el artículo 24(3) DPA.

El Tribunal declara también que Hungría ha violado el artículo 9 DCA, dado que, al no ordenarse la detención por escrito, el solicitante no puede conocer los motivos de hecho y de Derecho en que se basa su internamiento.

Finalmente, el Tribunal rechaza la alegación de Hungría según la cual el artículo 72 TFUE permite al Estado apartarse de las disposiciones de la DPA. Este artículo se refiere a las responsabilidades de los Estados Miembros en materia de orden público y seguridad interior. Sin embargo, afirma el Tribunal, no se trata de una reserva general que excluya del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión cualquier medida adoptada en base al orden público. Hungría tan sólo invocó de manera general los riesgos de alteración del orden público y seguridad interior que podría causar la afluencia masiva de solicitantes, sin demostrar específicamente la necesidad de apartarse de la DPA.

### **2.3. ILEGALIDAD DE LA EXPULSIÓN DE INMIGRANTES IRREGULARES**

En tercer lugar, el TJUE evalúa si Hungría ha cumplido con las disposiciones de la Directiva de Retorno al establecer en su legislación nacional que los inmigrantes irregulares deben ser trasladados a la franja de terreno que iba desde el vallado erigido sobre territorio húngaro hasta la frontera serbo-húngara propiamente dicha.

El Tribunal afirma que el traslado de los inmigrantes irregulares al otro lado de la valla debe asimilarse a una expulsión a pesar de que la franja de terreno donde se trasladen quede en territorio húngaro. Ello se debe a que, al estar esta franja desprovista de infraestructuras, a los inmigrantes allí trasladados no les quedaba otra opción que salir de Hungría y entrar en Serbia para poder alojarse y alimentarse. Estas expulsiones se llevaban a cabo sin tener en cuenta las garantías de la Directiva de Retorno, puesto que:

(a) Hungría no cumplía con la obligación de adoptar una decisión de retorno (artículo 6(1)) por escrito, estableciendo vías para recurrir dicha decisión (artículos 12 y 13)

(b) Hungría no tenía en cuenta el principio de no devolución, el interés superior del menor y el estado de salud del inmigrante al proceder a la expulsión (artículo 5)

(c) No se preveía un plazo para abandonar voluntariamente el territorio del Estado (artículo 7), sino que se aplicaba automáticamente la expulsión forzosa, que según la Directiva, debe utilizarse tan sólo como último recurso (artículo 8).

## **2.4. VIOLACIÓN DEL DERECHO A PERMANECER EN EL TERRITORIO**

Por último, el TJUE examina si Hungría ha contravenido el Artículo 46(5) DPA, que autoriza al solicitante de asilo a permanecer en el territorio hasta que haya expirado el plazo dentro del cual puede ejercer su derecho a un recurso contra la decisión denegatoria del asilo y, cuando haya ejercitado este derecho, hasta que se haya resuelto el recurso. Pues bien, el Tribunal considera que Hungría ha violado este artículo al supeditar el derecho de los solicitantes de asilo de permanecer en el territorio a la condición de que sean internados en las zonas de tránsito. Dado que este internamiento contraviene la DPA y la DCA, Hungría está supeditando el ejercicio de un derecho (permanencia en el territorio) al cumplimiento de requisitos contrarios al Derecho de la Unión (internamiento en las zonas de tránsito). Un Estado Miembro, aclara el Tribunal, no puede imponer condiciones de ejercicio al derecho a permanecer en su territorio que vulneren los derechos garantizados por las Directivas.

## **3. CONCLUSIONES**

Tanto la sentencia de mayo de 2020 del TJUE –derivada de la cuestión prejudicial– como la sentencia analizada aquí fueron recibidas con aplausos por la Comisión y por los defensores de los derechos de los inmigrantes. Especialmente porque, el 21 de noviembre de 2019, la Gran Sala del TEDH había dictado una controvertida sentencia (Ilias y Ahmed c. Hungría) en la que afirmaba que, debido a que los inmigrantes internados en las zonas de tránsito tenían la posibilidad de salir de ellas en dirección a Serbia, esta medida no podía calificarse como “detención” en el sentido del artículo 5 CEDH. A diferencia de Estrasburgo, el TJUE no da credibilidad a este argumento puesto que, en el momento en que un inmigrante abandonaba las zonas de tránsito, las autoridades húngaras archivaban el examen de su solicitud de asilo. Además, el inmigrante se exponía a sanciones en Serbia por su situación irregular, así como a ser devuelto a su país de origen sin un examen detallado de su solicitud de asilo. Por tanto, los inmigrantes se veían obligados, en la práctica, a permanecer en las zonas de tránsito para no poner en riesgo su vida o integridad física.

Las dos sentencias del TJUE servirán de guía para evaluar la conformidad con el Derecho de la Unión de las cada vez más variopintas medidas de control de los movimientos de inmigrantes en los Estados Miembros. No obstante, a efectos prácticos, las sentencias han tenido un efecto perverso para los solicitantes de asilo que tratan de llegar a la UE a través de Hungría. Aunque el TJUE no ordenó el cierre de las zonas de tránsito, sino tan sólo su adecuación al Derecho de la Unión, Hungría decidió cerrarlas para evitar que los solicitantes de asilo que llevaran más de 4 semanas internados en dichas zonas –el límite máximo permitido por la DCA– pudieran circular libremente por territorio húngaro. Así, en respuesta a las “exigencias de los burócratas

de Bruselas”<sup>1</sup> el Hungría ha erigido un nuevo sistema que desvirtúa aún más el derecho de asilo en este país. En efecto, mediante un decreto aprobado en junio de 2020, el Gobierno húngaro obliga a aquellos inmigrantes que deseen solicitar asilo a personarse en una embajada húngara situada en un país no perteneciente al Espacio Schengen, para presentar una “declaración de intenciones” de solicitar asilo en Hungría. De esta forma, desaparece el derecho a solicitar asilo tanto en la frontera como en territorio húngaro, tanto para los inmigrantes en situación irregular como para los inmigrantes regulares, violando de manera flagrante todas las normas internacionales relativas a los derechos de los refugiados.

Es este un claro ejemplo de la dificultad del Derecho Internacional Público y del Derecho de la Unión Europea para salvaguardar los derechos humanos cuando el Estado en cuestión se niega rotundamente a cumplir con sus obligaciones en esta materia. Habrá que ver si la Comisión decide iniciar un nuevo procedimiento de infracción contra Hungría por contravenir el derecho de asilo. En tal caso, la Comisión abrirá un frente más en la interminable batalla por tratar de obligar a Hungría a cumplir con el Estado de Derecho, un término que parece haber quedado obsoleto en este país.

---

<sup>1</sup> NAGY, B., “A –pyrrhic?- victory concerning detention in transit zones and procedural rights: FMS and FMZ and the legislation adopted by Hungary in its wake”, EU Migration and Asylum Blog. Disponible en: <https://eumigrationlawblog.eu/a-pyrrhic-victory-concerning-detention-in-transit-zones-and-procedural>