

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 26 de octubre de 2010*

En el asunto C-482/08,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 35 UE, apartado 6, el 6 de noviembre de 2008,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por las Sras. V. Jackson e I. Rao, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. T. Ward, Barrister,

parte demandante,

y

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. J. Schutte y R. Szostak, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: inglés.

apoyado por:

Reino de España, representado por el Sr. J. M. Rodríguez Cárcamo, en calidad de agente,

Comisión Europea, representada por los Sres. M. Wilderspin y B. D. Simon, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (Ponente) y A. Arabadjiev, Presidentes de Sala, y los Sres. G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský y L. Bay Larsen, la Sra. P. Lindth y el Sr. T. von Danwitz, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;
Secretario: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de abril de 2010;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 24 de junio de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicita al Tribunal de Justicia, por un lado, que anule la Decisión 2008/633/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) por las autoridades designadas de los Estados miembros y por Europol, con fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves (DO L 218, p. 129), y, por otro lado, que mantenga los efectos de dicha Decisión, salvo en la medida en que excluye la participación de dicho Estado miembro en su aplicación.

Marco jurídico

Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea

- 2 En virtud del artículo 1 del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea, que el Tratado de Ámsterdam adjuntó como anexo al Tratado UE y al Tratado CE (en lo sucesivo, «Protocolo de Schengen»), trece Estados miembros de la Unión Europea quedan autorizados a establecer entre sí una cooperación reforzada en el ámbito de aplicación del acervo de Schengen, según se define en el anexo de dicho Protocolo.

- 3 Forman parte del acervo de Schengen así definido, en particular, el Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen (Luxemburgo) el 14 de junio de 1985 (DO 2000, L 239, p. 13; en lo sucesivo, «Acuerdo de Schengen»), así como el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990 (DO 2000, L 239, p. 19). Ambos actos constituyen los «Acuerdos de Schengen».

- 4 Con arreglo al artículo 4 del Protocolo de Schengen:

«Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que no están vinculados por el acervo de Schengen, podrán solicitar en cualquier momento participar en algunas o en todas las disposiciones de dicho acervo.

El Consejo decidirá sobre tal solicitud por unanimidad de los miembros a que se refiere el artículo 1 y del representante del gobierno del Estado de que se trate.»

- 5 El artículo 5, apartado 1 del Protocolo de Schengen dispone:

«1. Las propuestas e iniciativas para desarrollar el acervo de Schengen estarán sometidas a las correspondientes disposiciones de los Tratados.

En este contexto, en el caso de que Irlanda, el Reino Unido o ambos no hayan notificado al Presidente del Consejo por escrito y en un plazo razonable que desean participar, se considerará que la autorización a la que se refieren el artículo 11 [CE] y el artículo 40 [UE] se ha concedido a los Estados miembros a que se refiere el artículo 1 y a Irlanda, o al Reino Unido cuando cualquiera de ellos desee participar en los ámbitos de cooperación de que se trate.»

Decisión 1999/437/CE

- 6 A tenor del artículo 1 de la Decisión 1999/437/CE del Consejo, de 17 de mayo de 1999, relativa a determinadas normas de desarrollo del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del Acervo de Schengen (DO L 176, p. 31):

«Los procedimientos establecidos en el Acuerdo del 18 de mayo de 1999 celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen [...], se aplicarán a las propuestas e iniciativas encaminadas

a continuar el desarrollo de las disposiciones respecto de las cuales se ha autorizado una cooperación reforzada en el Protocolo de Schengen y que están incluidas en uno de los ámbitos siguientes:

[...]

- B. Los visados para estancias de corta duración, y en particular las normas en materia de visado uniforme, la lista de los países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para los Estados de que se trate y de aquellos cuyos nacionales están exentos de esa obligación, así como los procedimientos y condiciones de la expedición de visados uniformes, la cooperación y la consulta entre los servicios competentes para esa expedición [...].»

Decisiones 2000/365/CE y 2004/926/CE

- 7 El artículo 1 de la Decisión 2000/365/CE del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre la solicitud del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen (DO L 131, p. 43), enumera los artículos del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen que se refieren a las disposiciones del acervo de Schengen en las que participa el Reino Unido. Entre ellas figuran, en particular, una parte de las relativas al ámbito de la cooperación policial, que figura en el título III de dicho Convenio, pero no aquellas sobre la supresión de controles en las fronteras interiores y circulación de personas, incluida la política común en lo relativo al régimen de visados, que figuran en el título II de dicho Convenio.

- 8 En virtud de la Decisión 2004/926/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, sobre la ejecución de partes del acervo de Schengen por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (DO L 395, p. 70), las disposiciones de la Decisión 2000/365 se aplicaron al Reino Unido a partir del 1 de enero de 2005.

Decisión 2004/512/CE

- 9 La Decisión 2004/512/CE del Consejo, de 8 de junio de 2004, por la que se establece el Sistema de Información de Visados (VIS) (DO L 213, p. 5), estableció el VIS como sistema para el intercambio de datos sobre visados entre los Estados miembros.

Reglamento (CE) n° 767/2008

- 10 Con arreglo al vigésimo noveno considerando del Reglamento (CE) n° 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS), (DO L 218, p.60; en lo sucesivo, «Reglamento VIS»):

«El presente Reglamento desarrolla las disposiciones del acervo de Schengen sin la participación del Reino Unido, de conformidad con la Decisión 2000/365 [...], y la posterior Decisión 2004/926 [...]. Por consiguiente, el Reino Unido no participa en

la adopción del presente Reglamento y, por tanto, no está vinculado por él ni sujeto a su aplicación.»

- 11 En virtud del artículo 1 del Reglamento VIS, con la rúbrica «Objeto y ámbito de aplicación»:

«El presente Reglamento define el objetivo, las funcionalidades y las responsabilidades relacionadas con el Sistema de Información de Visados (VIS) establecido en el artículo 1 de la Decisión 2004/512/CE. Establece las condiciones y los procedimientos de intercambio de datos entre los Estados miembros sobre las solicitudes de visados para estancia de corta duración y sobre las decisiones correspondientes, incluidas las decisiones de anulación, retirada o ampliación de visados, a fin de facilitar el examen de dichas solicitudes y las decisiones relativas a las mismas.»

- 12 A tenor del artículo 2 del Reglamento VIS:

«El VIS tendrá por objetivo mejorar la aplicación de la política común de visados, la cooperación consular y las consultas entre las autoridades centrales de visados, facilitando el intercambio de datos entre los Estados miembros sobre las solicitudes y sobre las decisiones relativas a las mismas, a fin de:

- a) facilitar el procedimiento de solicitud de visado;

- b) impedir que se incumplan los criterios para determinar el Estado miembro responsable del examen de la solicitud;

- c) facilitar la lucha contra el fraude;
 - d) facilitar los controles en los puntos de paso de las fronteras exteriores y en el territorio de los Estados miembros;
 - e) prestar asistencia en la identificación de cualquier persona que no cumpla o haya dejado de cumplir las condiciones de entrada, estancia o residencia en el territorio de los Estados miembros;
 - f) facilitar la aplicación Reglamento (CE) n° 343/2003 [del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DO L 50, p. 1)];
 - g) contribuir a la prevención de amenazas contra la seguridad interior de cualquier Estado miembro.»
- 13 El artículo 3 del Reglamento VIS, con la rúbrica «Disponibilidad de los datos para la prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves», dispone:

«1. Las autoridades designadas de los Estados miembros podrán solicitar acceso para consultar los datos almacenados en el VIS a los que se hace referencia en los artículos 9 a 14 en un caso concreto y previa solicitud escrita o electrónica debidamente motivada si existen motivos razonables para considerar que la consulta de los datos del VIS puede contribuir sustancialmente a la prevención, detección o investigación

de delitos de terrorismo y de otros delitos graves. Europol podrá acceder al VIS en el marco de su mandato y, siempre que sea necesario, para cumplir sus cometidos.

2. La consulta mencionada en el apartado 1 se llevará a cabo a través de uno o varios puntos centrales de acceso que serán responsables de garantizar el cumplimiento estricto de las condiciones de acceso y de los procedimientos establecidos en la Decisión 2008/633 [...]»

Décision 2008/633

¹⁴ Los considerandos primero a quinto de la Decisión 2008/633, impugnada en el presente recurso, están redactados en los siguientes términos:

«1) La Decisión 2004/512/CE [...], estableció un sistema de intercambio de datos sobre visados entre los Estados miembros. La creación del VIS constituye una de las iniciativas clave de las políticas de la Unión Europea destinadas a establecer un espacio de libertad, seguridad y justicia. El VIS debe tener como objetivo mejorar la aplicación de la política común de visados y contribuir también a la seguridad interior y la lucha contra el terrorismo en circunstancias claramente definidas y supervisadas.

2) En su reunión del 7 de marzo de 2005, el Consejo adoptó en sus conclusiones que “para cumplir plenamente el objetivo de mejorar la seguridad interior y la lucha antiterrorista”, debe garantizarse a las autoridades de los Estados miembros responsables en materia de seguridad interior el acceso al VIS “dentro del marco del ejercicio de sus competencias en el ámbito de la prevención y la detección de

infracciones penales y de investigación en la materia, incluidos los actos o amenazas terroristas”, “dentro del estricto respeto de las normas relativas a la protección de datos de carácter personal”.

- 3) Es esencial que, en la lucha contra el terrorismo y otros delitos graves, los servicios responsables tengan la información más completa y actualizada en sus sectores respectivos. Los servicios nacionales competentes de los Estados miembros necesitan información para desempeñar sus tareas. La información que contiene el VIS puede ser necesaria para la prevención y la lucha contra el terrorismo y los delitos graves y, por lo tanto, debe estar disponible, con arreglo a las condiciones establecidas en la presente Decisión, para ser consultada por las autoridades designadas.

- 4) Además, el Consejo Europeo ha declarado que Europol desempeña una función clave para la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros en el ámbito de la investigación penal transfronteriza, al apoyar la investigación, los análisis y la prevención de la delincuencia en toda la Unión. En consecuencia, Europol también debe tener acceso a los datos del VIS, en el marco de sus funciones y de conformidad con el Convenio de 26 de julio de 1995, por el que se crea una Oficina Europea de Policía [DO C 316, p. 2].

- 5) La presente Decisión es complementaria del Reglamento [VIS], en la medida en que establece la base jurídica, prevista en el título VI del Tratado de la Unión Europea, que autoriza el acceso al VIS a las autoridades designadas y a Europol.»

15 Los considerandos décimo tercero y décimo quinto de dicha Decisión son del tenor siguiente:

«13) La presente Decisión constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen, en el que el Reino Unido no participa de conformidad con la Decisión 2000/365/CE [...]. Por consiguiente, el Reino Unido no participa en su adopción y no está vinculado ni sometido a su aplicación.

[...]

15) No obstante, con arreglo a la Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea [DO L 386, p. 89], las autoridades competentes de los Estados miembros cuyas autoridades designadas tengan acceso al VIS con arreglo a la presente Decisión pueden facilitar la información contenida en el VIS al Reino Unido y a Irlanda. La información conservada en los registros nacionales sobre visados del Reino Unido e Irlanda puede facilitarse a las autoridades judiciales y policiales competentes de los demás Estados miembros. Cualquier forma de acceso directo de las autoridades centrales del Reino Unido e Irlanda al VIS requeriría, con arreglo a su situación actual de participación en el acervo de Schengen, un acuerdo entre la Comunidad y dichos Estados miembros, posiblemente complementado por otras disposiciones que especifiquen las condiciones y procedimientos para dicho acceso.»

16 Según el décimo sexto considerando de la Decisión 2008/633, ésta constituye un acto de desarrollo de las disposiciones del acervo Schengen en el sentido del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega, sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación

y desarrollo del acervo de Schengen, que entra dentro del ámbito a que se refiere el artículo 1, letra B, de la Decisión 1999/437.

- 17 En virtud del décimo séptimo considerando de la Decisión 2008/633, ésta desarrolla disposiciones de dicho acervo, en el sentido del Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de este Estado a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, cuya firma fue aprobada por la Decisión 2004/849/CE del Consejo, de 25 de octubre de 2004 (DO L 368, p. 26), que entran en el ámbito mencionado en el artículo 1, letra B, de la Decisión 1999/437, en relación con el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 2004/849.

- 18 A tenor del artículo 1 de la Decisión 2008/633:

«La presente Decisión establece las condiciones en que las autoridades designadas de los Estados miembros y la Oficina Europea de Policía (Europol) podrán tener acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) con fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves.»

- 19 El artículo 2 de dicha Decisión, con la rúbrica «Definiciones», dispone en su apartado 1, letra e), que las autoridades designadas en el sentido de la referida Decisión son las autoridades responsables de la prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves designadas por los Estados miembros con arreglo al artículo 3 de la misma.

20 El artículo 3, apartados 3 y 5, de la Decisión 2008/633 dispone:

«3. Cada Estado miembro designará un(os) punto(s) central(es) de acceso a través del (de los) cual(es) se facilitará el acceso [...]

5. Cada Estado miembro dispondrá de una lista nacional de las unidades encargadas dependientes de las autoridades designadas que estarán autorizadas a acceder directamente al VIS a través del (de los) punto(s) central(es) de acceso.»

21 Con arreglo al artículo 4 de la Decisión 2008/633:

«1. Cuando se cumplan las condiciones del artículo 5, las unidades encargadas mencionadas en el artículo 3, apartado 5, presentarán una solicitud escrita o electrónica motivada a los puntos centrales de acceso mencionados en el artículo 3, apartado 3, para acceder al VIS. Tras recibir una solicitud de acceso, los puntos centrales de acceso comprobarán si se cumplen las condiciones de acceso mencionadas en el artículo 5. De cumplirse todas estas condiciones, el personal debidamente habilitado de los puntos centrales de acceso procesará las solicitudes. Los datos del VIS consultados se transmitirán a las unidades encargadas mencionadas en el artículo 3, apartado 5, de un modo que no comprometa la seguridad de los datos.

2. En un caso excepcional de urgencia, los puntos centrales de acceso podrán recibir solicitudes escritas, electrónicas o verbales. En estos casos, los puntos centrales de acceso procesarán las solicitudes de inmediato y solo comprobarán posteriormente si se cumplen todas las condiciones del artículo 5, incluida la existencia de un caso excepcional de urgencia. La comprobación posterior se realizará a la mayor brevedad después de procesar la solicitud.»

²² Según el artículo 5, apartado 1, de esta Decisión:

«Las autoridades designadas tendrán acceso para consultar el VIS dentro de los límites de sus competencias y cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

- a) el acceso para consultar el sistema deberá ser necesario a efectos de prevención, detección o investigación de delitos de terrorismo o de otros delitos graves;
- b) el acceso para consultar el sistema deberá ser necesariamente en un caso concreto;
- c) existen motivos fundados para considerar que la consulta de los datos del VIS contribuirá sustancialmente a la prevención, detección o investigación de cualquiera de los delitos de que se trata.»

²³ El artículo 7 de la referida Decisión establece las condiciones de acceso de Europol a los datos del VIS.

Hechos que originaron el litigio

²⁴ El 30 de noviembre de 2005, la Comisión de las Comunidades Europeas presentó al Consejo una propuesta de Decisión [COM (2005) 600 final] sobre el acceso a los datos del VIS con fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves.

- 25 Durante los debates en el Consejo, Irlanda y el Reino Unido declararon que consideraban tener derecho a participar en la adopción y en la aplicación de la Decisión relativa al acceso a los datos del VIS y, más en concreto, que estimaban que dicha medida no debía calificarse de medida que desarrolla el acervo de Schengen. Afirmaron igualmente que, incluso si dicha medida hubiese de ser considerada como tal, entendían que la base jurídica no pertenecía al ámbito del acervo de Schengen relativo a los visados de corta duración y que ello no justificaba que fuesen excluidos de dicha medida. Alegaron que, en consecuencia, debía concedérseles un acceso directo y completo al VIS.
- 26 El 23 de junio de 2008, el Consejo adoptó la Decisión 2008/633 sin permitir que el Reino Unido participase en dicha adopción.
- 27 El Reino Unido interpuso este recurso al considerar que esta exclusión constituía un vicio sustancial de forma y/o una infracción del Tratado UE, en el sentido del artículo 35 UE, apartado 6.

Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 28 El Reino Unido solicita al Tribunal de Justicia que:

— anule la Decisión 2008/633;

- mantengan los efectos de dicha Decisión, salvo en la medida en que excluye la participación de dicho Estado miembro en su aplicación, y

 - condene en costas al Consejo.
- 29 El Consejo solicita que se desestime el recurso y se condene al Reino Unido a cargar con las costas del procedimiento.
- 30 Mediante autos del Presidente del Tribunal de Justicia de los días 16 de abril y 14 de julio de 2009, se admitió la intervención de la Comisión y del Reino de España, respectivamente, en apoyo de las pretensiones del Consejo.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

- 31 Para solicitar la anulación de la Decisión 2008/633, el Reino Unido sostiene que ésta no constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en las que él no participa, es decir, un desarrollo de la política común de visados, si no que se trata de una medida de cooperación policial, como, a su juicio demuestra la base jurídica elegida por el Consejo, a saber, los artículos 30 UE, apartado 1, letra b), y 34 UE, apartado 2, letra c). Así, señala que en su propuesta inicial, la Comisión consideró que el proyecto de Decisión no formaba parte de la política común de visados sino que

respondía a otros fines, y que, por tanto, había previsto la participación de Irlanda y del Reino Unido en la elaboración de dicha Decisión.

32 El Reino Unido sostiene que, en la Decisión 2008/633, no se identifican las disposiciones del acervo de Schengen que se supone desarrolla. A su juicio, ni la finalidad ni el contenido de dicha Decisión, a los que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, es preciso referirse para calificar un acto de propuesta o de iniciativa para desarrollar el acervo de Schengen, en el sentido del artículo 5, apartado 1, del Protocolo de Schengen, avalan la posibilidad de que la referida Decisión reciba la calificación de desarrollo de las disposiciones de dicho acervo relativas a la política común en materia de visados. Alega que, de su artículo 1 resulta que su finalidad es establecer las condiciones en que las autoridades designadas y Europol podrán tener acceso para consultar el VIS con fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves, lo que, a su juicio, no tiene relación alguna con la política común en materia de visados. En particular, afirma que de sus considerandos segundo y tercero, así como de sus artículos 5, apartado 1, letra a), y, 7, resulta que la Decisión 2008/633 pretende contribuir a la seguridad interior y la lucha contra el terrorismo mediante el intercambio de la información introducida en el VIS por las autoridades encargadas de los visados con las autoridades represivas y Europol. Por otro lado, en lo que respecta a su contenido, considera que dicha Decisión se refiere al procedimiento de acceso al VIS y no tiene relación alguna con la política común en materia de visados.

33 Según el Reino Unido, si bien el Reglamento VIS y la Decisión 2008/633 pueden ser complementarios, son jurídicamente distintos y cada uno de ellos ha de apreciarse separadamente, a la luz de los criterios establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para saber si se trata de un acto que desarrolla el acervo de Schengen. A su juicio, la aplicación de dichos criterios garantiza en sí misma la coherencia del acervo de Schengen. Sostiene que, si bien la finalidad de la Decisión 2008/633 es completar el Reglamento VIS, no debe, sin embargo, presumirse que dicha Decisión es un acto que desarrolla el acervo de Schengen.

- 34 Además, afirma que la base jurídica de la Decisión 2008/633 está constituida por disposiciones pertenecientes al título VI del Tratado UE, relativo a la cooperación policial y judicial en materia penal. Por tanto, considera que esta Decisión no puede constituir a la vez un desarrollo de la política común en materia de visados, incluida en el título IV del Tratado CE. No obstante, de ser así, alega que la referida Decisión debería ser anulada debido al carácter erróneo de sus bases jurídicas.
- 35 Por último, el Reino Unido, desea precisar que no existe ninguna dificultad práctica o jurídica para una participación parcial por su parte en el VIS, que su acceso a los datos del VIS para los fines previstos en la Decisión 2008/633 no constituye una amenaza mayor para la coherencia del sistema que la que supone el acceso de que goza Euro-pol, y que, mediante su recurso, no pretende en modo alguno oponerse a la participación de la República de Islandia, del Reino de Noruega y de la Confederación Suiza a la Decisión relativa al acceso al VIS por las autoridades policiales.
- 36 El Consejo sostiene que calificó acertadamente la Decisión 2008/633 de desarrollo de un ámbito del acervo de Schengen, el cual se describe en términos relativamente amplios en el artículo 1, parte B, de la Decisión 1999/437, lo que en sí no prejuzga la cuestión de si la base jurídica apropiada para su adopción se encuentra en el título IV del Tratado CE o en el título VI del Tratado UE.
- 37 Según el Consejo, tanto de los considerandos primero, tercero y quinto, como del artículo 1 de la Decisión 2008/633 resulta que el objetivo de ésta es completar el Reglamento VIS definiendo las condiciones en las que las autoridades designadas pueden acceder a los datos previamente recabados y almacenados en el VIS por las autoridades competentes en materia de visados para la prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves. En cuanto al contenido de dicha Decisión, sostiene que las disposiciones de la misma exigen a los Estados miembros que designen a las autoridades que tendrán acceso al VIS, así como puntos centrales de acceso a través de los cuales se consultará el VIS. Añade que dichas autoridades

definen los procedimientos aplicables así como los requisitos que han de cumplirse para que se autorice dicha consulta.

38 Por tanto, el Consejo sostiene que la base jurídica que corresponde a dicha finalidad y a dicho contenido es el artículo 30 UE, apartado 1, letra b), puesto que la Decisión 2008/633 se refiere al tratamiento y al análisis de la información contenida en el VIS por las autoridades designadas, pero no al intercambio, la recopilación ni el almacenamiento de datos. Añade que no trata ni de los procedimientos y requisitos relativos a la emisión de visados, que se rigen por el título IV del Tratado CE, ni de la cooperación entre los servicios competentes a que se refiere dicho título, y, en consecuencia, no puede incluirse en las disposiciones del artículo 62 CE, apartado 2, letra b) inciso ii), ni en las del artículo 66 CE. Así, afirma que no se ha infringido el artículo 47 UE. A su juicio, el enfoque utilizado en el caso de autos es conforme a la práctica habitual.

39 En lo que respecta a la calificación de la Decisión 2008/633 de desarrollo del acervo de Schengen en el ámbito de los visados, el Consejo destaca la importancia del vínculo existente entre dicha Decisión y el Reglamento VIS, el cual instauró un sistema integrado único que contiene datos de un sólo tipo, que tiene como objetivo la aplicación coherente de la política de la Unión en materia de visados y que designa un usuario principal, a saber, las autoridades competentes en materia de visados y de los controles en las fronteras de los Estados miembros que participan en dicha política. Añade que, si bien dicho sistema incluye objetivos secundarios como el de contribuir a prevenir las amenazas contra la seguridad interior de uno de los Estados miembros, el Reglamento VIS garantiza que el acceso de las autoridades policiales a las informaciones sea compatible con la finalidad general del sistema. A su juicio, la Decisión 2008/633 se inscribe, por tanto, en el marco jurídico de dicho Reglamento, con el que forma un conjunto que constituye un desarrollo del acervo de Schengen en el ámbito de los visados, descrito en el artículo 1, parte B, de la Decisión 1999/437, para preservar la coherencia del mismo.

40 El Consejo añade que, si bien el criterio recogido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para calificar un acto de desarrollo del acervo de Schengen es similar al

utilizado para determinar la base jurídica de un acto de la Unión, no es idéntico, puesto que ha de tomar en consideración la necesidad de preservar la coherencia de dicho acervo. Sostiene que, al hacer hincapié sobre el criterio utilizado para la elección de la base jurídica del acto, el cual se basa exclusivamente en su finalidad y contenido, el Reino Unido no tiene en cuenta en modo alguno esta necesidad.

- ⁴¹ Por su parte, la Comisión suscribe el análisis del Consejo relativo a la elección de la base jurídica y a su demostración según la cual la Decisión 2008/633 está tan íntimamente vinculada con el Reglamento VIS que debe calificarse de desarrollo del acervo de Schengen en materia de visados, puesto que amplía y completa dicho Reglamento permitiendo el acceso al VIS para su consulta por las autoridades designadas y por Europol para la prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves. Sostiene que el artículo 3 del Reglamento VIS, que permite la consulta de los datos VIS para los fines mencionados anteriormente y remite así a la Decisión 2008/633, no es aplicable al Reino Unido. A su juicio, de ello se desprende, en consecuencia, que la referida Decisión tampoco es aplicable al Reino Unido.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Sobre el motivo principal

- ⁴² Ha quedado acreditado que el Reino Unido solicitó, de conformidad con el artículo 4 del Protocolo de Schengen, participar en algunas disposiciones del acervo de Schengen, y, con arreglo a la Decisión 2000/365, se le concedió. A este respecto, consta igualmente que, si bien el Reino Unido participa en parte de las disposiciones del acervo de Schengen relativas a la cooperación policial, no participa, sin embargo,

en las disposiciones de dicho acervo relativas a la supresión de los controles en las fronteras y a la circulación de las personas, incluida la política común en materia de visados.

- 43 Del décimo tercer considerando de la Decisión 2008/633 resulta que el Consejo consideró que ésta constituía un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen, en las que el Reino Unido no participaba, y por consiguiente, este Estado miembro no debía participar en la adopción de dicha Decisión. Para solicitar la anulación de la referida Decisión el Reino Unido sostiene, con carácter principal, que el Consejo incurrió en error de Derecho al calificarla como tal.
- 44 En consecuencia, es preciso determinar si la Decisión 2008/633 está incluida entre las «propuestas e iniciativas para desarrollar el acervo de Schengen» a que se refiere el artículo 5, apartado 1, párrafo primero, del Protocolo de Schengen, en las que no participa el Reino Unido.
- 45 Para que un acto de la Unión sea calificado de propuesta o iniciativa para desarrollar el acervo de Schengen en el sentido del artículo 5, apartado 1, párrafo primero, del Protocolo de Schengen, el Tribunal de Justicia ha considerado que, por analogía con las reglas que rigen la elección de la base jurídica de tal acto, procede basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto (véase la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Reino Unido/Consejo, C-77/05, Rec. p. I-11459, apartado 77).
- 46 No obstante, tal como señaló expresamente el Tribunal de Justicia, dicho razonamiento sólo es aplicable por analogía y, por tanto, se ve limitado por la especificidad de la cooperación reforzada con arreglo al acervo de Schengen, que implica que ha de tenerse en cuenta, además, el sistema en el que éste se inscribe en su conjunto.

- 47 El sistema de cooperación reforzada con arreglo al acervo de Schengen se aplica tan sólo a parte de los Estado miembros e implica que toda propuesta o iniciativa que desarrolle dicho acervo en el sentido del artículo 5, apartado 1, párrafo primero, del Protocolo de Schengen debe concordar con las disposiciones que ejecuta o de las que constituye un desarrollo, por lo que presupone la aceptación tanto de dichas disposiciones como de los principios que constituyen su fundamento (sentencia Reino Unido/Consejo, antes citada, apartado 61).
- 48 De ello se desprende que, a la hora de calificar un acto de perteneciente a un ámbito del acervo de Schengen o de constitutivo de un desarrollo del mismo ha de tenerse en cuenta la coherencia necesaria de dicho acervo y la necesidad de mantener dicha coherencia en su posible evolución.
- 49 Así, debe señalarse, en particular, que la coherencia del acervo de Schengen y de sus futuros desarrollos implica que los Estados que participen en dicho acervo no se vean obligados a establecer medidas especiales de adaptación para los otros Estados miembros que no participaron en la adopción de las medidas relativas a las etapas anteriores a dicha evolución, cuando lo desarrollan y profundizan en la cooperación reforzada que pueden establecer con arreglo al artículo 1 del Protocolo de Schengen.
- 50 En lo que respecta a la finalidad de la Decisión 2008/633, de sus considerandos segundo, tercero, cuarto y sexto, así como de sus artículos 1 y 5, apartado 1, resulta que pretende permitir el acceso al VIS a las autoridades competentes de los Estados miembros en materia de seguridad interior así como a Europol, para la prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves. Por este motivo, dicha Decisión persigue objetivos que, como tales, están incluidos en la cooperación policial.

- 51 En lo que respecta al contenido de la Decisión 2008/633, éste se refiere, a la vez, a las modalidades de designación por los Estados miembros de las autoridades competentes en materia de seguridad interior autorizadas a consultar el VIS y a las condiciones de acceso, comunicación y conservación de los datos utilizados para los fines mencionados anteriormente. De este modo, puede considerarse, en principio, que las disposiciones de dicha Decisión organizan una forma de cooperación policial.
- 52 Sin embargo, no cabe obviar que dichas disposiciones contienen condiciones restrictivas de acceso al VIS, como se recogen en el artículo 5, apartado 1, de la Decisión 2008/633 y en el artículo 3 del Reglamento VIS, lo que muestra que organizan esencialmente la utilización accesorio de una base de datos relativa a los visados cuya finalidad principal se refiere al control de las fronteras y de las entradas en el territorio y que sólo está disponible, a fines de nueva consulta, para la cooperación policial con carácter secundario, únicamente en la medida en que esta última no impida su utilización principal.
- 53 Además, es preciso señalar que la Decisión 2008/633 guarda un estrecho vínculo con el Reglamento VIS, del que constituye una medida de ejecución sobre este punto, y, por tanto, con la política común en materia de visados basada en el título IV del Tratado CE.
- 54 La cooperación establecida por la Decisión 2008/633 no podría existir, ni desde el punto de vista funcional ni material, independientemente del VIS, el cual forma parte, sin que ello se haya refutado, del acervo de Schengen relativo a la política común en materia de visados, al igual que la Decisión 2004/512 y el Reglamento VIS en que se basa.
- 55 En este contexto, debe señalarse además que el acceso directo al VIS autorizado por la Decisión 2008/633 para las autoridades competentes en materia de seguridad interior tan sólo es materialmente posible para aquellas autoridades de los Estados miembros que dispongan de puntos centrales de acceso al VIS a que se refiere el artículo 3,

apartado 2, del Reglamento VIS, es decir, aquellas de los Estados miembros que participen en las disposiciones del acervo de Schengen relativas a la política común en materia de visados.

- 56 En el caso de autos, la participación del Reino Unido mediante un acceso directo al mecanismo de consulta autorizado por el Reglamento VIS y organizado por la Decisión 2004/512 requeriría medidas particulares para dicho Estado miembro, según se desprende igualmente del décimo quinto considerando de la Decisión 2008/633, puesto que dicho Estado miembro no participó en el VIS y no dispone de la interfaz nacional que permite a cada Estado miembro que participe en el VIS comunicarse con dicho sistema.
- 57 En consecuencia, la Decisión 2008/633 debe calificarse de medida perteneciente al ámbito del acervo de Schengen relativo a la política común en materia de visados.
- 58 Por otro lado, si la Decisión 2008/633 hubiese de ser considerada una simple medida de cooperación policial en lugar de un elemento de esta política común, dicha Decisión permitiría a todos los Estados miembros participar en la determinación de las modalidades de consulta del VIS, a pesar de que algunos de ellos no participaron en la definición de los principios que presidieron el establecimiento de dicha base de datos en materia de visados, no tienen la obligación de introducir en el sistema los datos de todas las solicitudes de visados que reciben, ni contribuyen a la gestión ni a la financiación de dicho sistema. Este enfoque también llevaría a la exclusión de la República de Islandia, del Reino de Noruega y de la Confederación Suiza del dispositivo de consulta del VIS para los fines a que se refiere la Decisión 2008/633, siendo así que dichos Estados participan en el establecimiento de la base de datos tras aceptar los principios de la misma y contribuyen a su financiación. En estas circunstancias, dicha Decisión debe considerarse vinculada intrínsecamente a la política común en materia de visados y no puede calificarse de otro modo sin que ello merme la propia coherencia del VIS.

- 59 De las anteriores consideraciones resulta que, si bien no puede negarse que la Decisión 2008/633 persigue objetivos de cooperación policial, esta circunstancia no obsta para que se considere que constituye una medida de desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen relativas a la política común en materia de visados, habida cuenta de los demás elementos objetivos que la caracterizan.
- 60 Por otro lado, consta que, como se afirma en el apartado 42 de la presente sentencia, el Reino Unido no participa en las disposiciones del acervo de Schengen relativas a la supresión de los controles fronterizos y a la circulación de las personas, incluida la política en materia de visados.
- 61 Sólo puede contemplarse la participación de un Estado miembro en la adopción de una medida con arreglo al artículo 5, apartado 1, del protocolo de Schengen a la luz del sistema de cooperación reforzada del acervo de Schengen, tal como se describe en el apartado 47 de la presente sentencia, en la medida en que ese Estado haya asumido el ámbito del acervo de Schengen en el que se inscribe la medida que debe adoptarse o del que constituye un desarrollo (sentencia Reino Unido/Consejo, antes citada, apartado 62).
- 62 En consecuencia, el Consejo no incurrió en error de Derecho al considerar que la Decisión 2008/633 constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en las que el Reino Unido no participa y negarse a la participación de dicho Estado miembro en su adopción.

Sobre el motivo subsidiario

- 63 En su escrito de demanda el Reino Unido sostiene, con carácter subsidiario, que, en el supuesto de que haya de considerarse que la Decisión 2008/633 desarrolla la política común en materia de visados, no obstante, cabe anularla puesto que, de ser así, habría sido adoptada erróneamente sobre la base de los artículos 30 UE, apartado 1, letra b), y 34 UE, apartado 2, letra c), del título VI del Tratado UE, los cuales rigen la acción común en el ámbito de la cooperación policial.
- 64 No obstante, la cuestión de si una medida constituye un desarrollo del acervo de Schengen es distinta de la de sobre qué base jurídica debe basarse legalmente dicho desarrollo. En efecto, todo acto de la Unión debe basarse en una disposición de los Tratados que confiera a las instituciones de la Unión la facultad de adoptarlos.
- 65 Según reiterada jurisprudencia, la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto (véanse las sentencias de 23 de octubre de 2007, Comisión/Consejo, C-440/05, Rec. p. I-9097, apartado 61, y de 10 de febrero de 2009, Irlanda/Parlamento y Consejo, C-301/06, Rec. p. I-593, apartado 60).
- 66 A este respecto, las alegaciones que el Reino Unido invoca en apoyo de su motivo formulado con carácter subsidiario sólo podrían prosperar si existiese una coincidencia exacta entre los criterios así formulados para determinar la base jurídica de un acto de Derecho de la Unión y aquellos que sirven para calificar dicho acto de propuesta o de iniciativa que desarrolla el acervo de Schengen. Sin embargo, de las afirmaciones recogidas en los apartados 47 a 49 de la presente sentencia resulta que no es así.

- 67 De ello se desprende que, puesto que la intención del Consejo era desarrollar el acervo de Schengen permitiendo, en casos muy concretos, la utilización del VIS para la cooperación policial, debía basarse para ello en las disposiciones del Tratado UE que le habilitasen a legislar en el ámbito de la cooperación policial.
- 68 En consecuencia, según se desprende de los apartados 50 y 51 de la presente sentencia, habida cuenta de la finalidad y del contenido de la Decisión 2008/633, el Consejo no erró al considerar, en lo que respecta específicamente a la elección de la base jurídica de dicha Decisión, que pertenecía al ámbito de la cooperación policial. Por otro lado, las alegaciones formuladas por el Reino Unido en apoyo del motivo invocado con carácter principal corroboran el acierto de dicha elección.
- 69 Por consiguiente, a la luz de la única alegación formulada en apoyo del motivo presentado con carácter subsidiario por el Reino Unido, dicho motivo debe igualmente desestimarse.
- 70 Así pues, no pueden acogerse las pretensiones del Reino Unido por las que solicita la anulación de la Decisión 2008/633 y, en consecuencia, el Tribunal de Justicia no ha de pronunciarse sobre la solicitud de dicho Estado miembro relativa al mantenimiento de los efectos de la referida Decisión.
- 71 En estas circunstancias, procede desestimar el recurso interpuesto por el Reino Unido.

Costas

- ⁷² A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado el Consejo la condena en costas del Reino Unido y haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo al pago de las costas. De conformidad con el artículo 69, apartado 4, párrafo primero, del mismo Reglamento, los Estados miembros y las instituciones que hayan intervenido en el litigio como coadyuvantes soportarán sus propias costas.

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

- 1) Desestimar el recurso.**

- 2) Condenar en costas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.**

- 3) El Reino de España y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.**

Firmas