



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 26 de julio de 2017¹

Asuntos C-643/15 y C-647/15

**República Eslovaca,
Hungría
contra**

Consejo de la Unión Europea

«Recurso de anulación — Decisión (UE) 2015/1601 — Medidas provisionales en materia de protección internacional en beneficio de la República Italiana y de la República Helénica — Situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países en el territorio de algunos Estados miembros — Reubicación de esos nacionales en el territorio de otros Estados miembros — Cuotas de reubicación — Artículo 80 TFUE — Principio de solidaridad y de reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros — Artículo 78 TFUE, apartado 3 — Base jurídica — Concepto de “acto legislativo” — Artículo 289 TFUE, apartado 3 — Obligatoriedad para el Consejo de la Unión Europea de las Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo — Artículo 15 TUE, apartado 1, y artículo 68 TFUE — Vicio sustancial de forma — Modificación de la propuesta de la Comisión Europea — Requisitos de nueva consulta al Parlamento Europeo y de unanimidad en el seno del Consejo — Artículo 293 TFUE — Principios de seguridad jurídica y de proporcionalidad»

1. Mediante sus recursos, la República Eslovaca (C-643/15) y Hungría (C-647/15) solicitan que se anule la Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia.²

2. Dicha Decisión fue adoptada por el Consejo de la Unión Europea con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 3, que establece que, «si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión [Europea], medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo».

3. Dicha Decisión se adoptó en el contexto de la crisis migratoria que ha asolado la Unión Europea desde el año 2014, agravada, luego, durante el año 2015, en particular en los meses de julio y agosto de ese año, y de la catastrófica situación humanitaria a que dio lugar dicha crisis, especialmente en los Estados miembros de primera línea, como la República Italiana y la República Helénica, que se enfrentaron a una afluencia masiva de migrantes procedentes de países como la República Árabe Siria, la República Islámica de Afganistán, la República de Irak y el Estado de Eritrea.

¹ Lengua original: francés.

² DO 2015, L 248, p. 80; en lo sucesivo, «Decisión impugnada».

4. Para hacer frente a esta crisis migratoria y a la presión que ha ejercido en los sistemas de asilo de la República Italiana y de la República Helénica, la Decisión impugnada prevé la reubicación desde esos dos Estados miembros, y durante un período de dos años, de 120 000 personas que tienen una necesidad manifiesta de protección internacional a los otros Estados miembros. Esta Decisión incluye dos anexos que, en una primera fase, reparten 66 000 personas que deben ser reubicadas desde Italia (cuota de 15 600) y de Grecia (cuota de 50 400) con arreglo a las cifras obligatorias fijadas para cada uno de los demás Estados miembros.³

5. El artículo 2, letra e), de la Decisión impugnada define la reubicación como el «traslado de un solicitante hasta el territorio del Estado miembro de reubicación desde el territorio del Estado miembro que los criterios establecidos en el capítulo III del Reglamento (UE) n.º 604/2013 [4] señalen como responsable de examinar su solicitud de protección internacional». El Estado miembro de reubicación es, con arreglo al artículo 2, letra f), de la Decisión impugnada, el «Estado miembro responsable, de conformidad con el Reglamento [Dublín III] de examinar la solicitud de protección internacional presentada por un solicitante tras su reubicación en el territorio de dicho Estado miembro».

6. El mecanismo de reubicación temporal establecido en la Decisión impugnada se añade a otras medidas adoptadas anteriormente a escala de la Unión para responder a la crisis migratoria, entre ellas, el programa europeo de «reubicación»⁵ de 22 504 personas necesitadas de protección internacional, acordado el 20 de julio de 2015 en forma de «resolución» entre los Estados miembros y los Estados asociados al sistema de Dublín, y la Decisión (UE) 2015/1523, adoptada por el Consejo el 14 de septiembre de 2015,⁶ que prevé la reubicación desde Grecia e Italia y a lo largo de un período de dos años de 40 000 personas claramente necesitadas de protección internacional en los demás Estados miembros con arreglo a un reparto establecido por consenso.⁷

3 La cuota restante, de 54 000 solicitantes, contemplada en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión impugnada (también conocida con el nombre de «reserva»), que debe reubicarse en una segunda fase, a partir del 26 de septiembre de 2016, beneficia o bien, por defecto, a la República Italiana o a la República Helénica o bien a otro Estado miembro que se enfrente a una situación de emergencia en el sentido del artículo 78 TFUE, apartado 3, y se reparte según el mecanismo establecido en el artículo 4, apartados 2 y 3, de la Decisión impugnada. A raíz de la inserción del apartado 3 *bis* del citado artículo en la Decisión impugnada por la Decisión (UE) 2016/1754 del Consejo, de 29 de septiembre de 2016, que modifica la Decisión (UE) 2015/1601 (DO 2016, L 268, p. 82), esta reserva está afectada al mecanismo llamado «uno por uno» establecido en la Declaración UE-Turquía, de 18 de marzo de 2016, que permite imputar al mismo admisiones voluntarias en el territorio de los Estados miembros de nacionales sirios procedentes de Turquía, especialmente en forma de reasentamientos.

4 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO 2013, L 180, p. 31; en lo sucesivo, «Reglamento Dublín III»).

5 El artículo 2, letra a), del Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las Decisiones n.º 573/2007/CE y n.º 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo (DO 2014, L 150, p. 168), incluye una definición del concepto de «reasentamiento». Se trata, en esencia, del proceso por el cual, a petición del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) basada en la necesidad de protección internacional de una persona, los nacionales de terceros países se trasladan desde un tercer país y se establecen en un Estado miembro en el que les está permitido residir con el estatuto de refugiado, con el estatuto de protección subsidiaria o con cualquier otro estatuto que ofrezca, con arreglo al Derecho nacional o del Derecho de la Unión, derechos y beneficios similares.

6 Decisión del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia (DO 2015, L 239, p. 146).

7 En un primer momento, solo pudo llegarse a un consenso acerca del reparto de esas personas entre los Estados miembros respecto a 32 256 personas, al negarse algunos Estados miembros, como Hungría, a comprometerse, y al comprometerse la República Eslovaca únicamente con respecto a 100 personas. Véase la resolución de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 20 de julio de 2015, acerca de la reubicación desde Grecia e Italia de 40 000 personas con una necesidad manifiesta de protección internacional; anexo B.2. al escrito de contestación del Consejo.

7. Asimismo, ha de señalarse que, el 9 de septiembre de 2015, la Comisión presentó no solo la propuesta de lo que se ha convertido en la Decisión impugnada,⁸ sino también una propuesta de Reglamento por el que se modifica el Reglamento Dublín III.⁹ Esta propuesta establece un régimen de reubicación «permanente», es decir, un régimen de reubicación que, contrariamente al establecido por la Decisión 2015/1523 y por la Decisión impugnada, no está limitado en el tiempo. A día de hoy, esta última propuesta sigue sin haber sido adoptada.

8. Por lo que se refiere a la génesis de la Decisión impugnada, mencionaré los siguientes elementos.

9. La propuesta inicial de la Comisión preveía la reubicación de 120 000 solicitantes de protección internacional desde Italia (15 600 personas), Grecia (50 400 personas) y Hungría (54 000 personas) a los otros Estados miembros. Entre los anexos adjuntos a dicha propuesta, figuraban, en los anexos I a III, tres cuadros en los que se distribuían dichos solicitantes a partir de cada uno de esos tres Estados miembros entre los demás Estados miembros, a excepción del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, de Irlanda y del Reino de Dinamarca, asignando un determinado número de solicitantes para cada uno de dichos Estados miembros.

10. El 13 de septiembre de 2015, la Comisión transmitió dicha propuesta a los parlamentos nacionales.

11. El 14 de septiembre de 2015, el Consejo transmitió esa misma propuesta al Parlamento para consulta.

12. El 17 de septiembre de 2015, el Parlamento adoptó una resolución legislativa en la que se aprobaba dicha propuesta, teniendo especialmente en cuenta la «situación excepcional de emergencia y la necesidad de abordar la situación sin más demora» y pidiendo al mismo tiempo al Consejo que le consultara nuevamente si se proponía modificar sustancialmente la propuesta de la Comisión.

13. Durante las diferentes reuniones celebradas en el seno del Consejo entre el 17 y el 22 de septiembre de 2015, se modificaron algunos puntos de la propuesta inicial de la Comisión.

14. En particular, durante dichas reuniones, Hungría manifestó que se negaba a que se la considerara un «Estado miembro de primera línea» y que no deseaba que se la incluyera entre los Estados miembros beneficiarios de la reubicación junto con la República Italiana y la República Helénica. Por lo tanto, en el texto final de la propuesta, se suprimió toda mención de Hungría como Estado miembro beneficiario, incluso en el título de la misma. De esta forma, se suprimió el anexo III de la propuesta inicial, relativo al reparto de 54 000 solicitantes que se preveía inicialmente reubicar desde Hungría. En cambio, Hungría fue incluida en los anexos I y II como Estado miembro de reubicación de los solicitantes de protección internacional procedentes de Italia y de Grecia, respectivamente, y se le asignó, en consecuencia, en dichos anexos, un determinado número de solicitantes.

15. El 22 de septiembre de 2015, la propuesta de la Comisión modificada en esos términos fue aprobada por el Consejo por mayoría cualificada. La República Checa, Hungría, Rumanía y la República Eslovaca votaron en contra de la adopción de dicha propuesta. La República de Finlandia se abstuvo.

16. La Decisión impugnada constituye una expresión de la solidaridad prevista por el Tratado entre los Estados miembros.

⁸ Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia, Grecia y Hungría [COM(2015) 451 final].

⁹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de reubicación de crisis y se modifica el Reglamento n.º 604/2013 [COM(2015) 450 final].

17. Los presentes recursos constituyen una ocasión para recordar que la solidaridad figura entre los valores fundamentales de la Unión y que constituye incluso uno de sus fundamentos. ¿Cómo sería posible profundizar en la solidaridad entre los pueblos de Europa y concebir una unión cada vez más estrecha entre esos pueblos, como preconiza el preámbulo del TUE, sin una solidaridad entre los Estados miembros cuando uno de ellos se enfrenta a una situación de emergencia? Nos encontramos en este punto ante la quintaesencia de lo que constituye, a la vez, la razón de ser y el objetivo del proyecto europeo.

18. De entrada, procede hacer hincapié en la importancia de la solidaridad como valor fundacional y existencial de la Unión.

19. La exigencia de solidaridad, que ya había sido declarada por el Tratado de Roma,¹⁰ sigue siendo fundamental en el proceso de integración perseguido por el Tratado de Lisboa. Aunque, sorprendentemente, esté ausente de la enumeración de los valores en que se fundamenta la Unión, contenida en el artículo 2 TUE, primera frase,¹¹ la solidaridad se menciona, en cambio, en el preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹² como parte de «los valores indivisibles y universales» sobre los que está fundada la Unión. Por otra parte, el artículo 3 TUE, apartado 3, precisa que la Unión fomentará no solo «la solidaridad entre las generaciones», sino también «la solidaridad entre los Estados miembros». Por lo tanto, la solidaridad sigue formando parte de un conjunto de valores y principios que constituyen «la base de la construcción europea».¹³

20. Más en concreto, la solidaridad es, a la vez, un pilar y un principio rector de las políticas de la Unión sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración, que son objeto del título V, capítulo 2, del Tratado FUE, dedicado al espacio de libertad, seguridad y justicia.¹⁴

21. De ello da fe el artículo 67 TFUE, apartado 2, con arreglo al cual, la Unión «desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países». Además, el artículo 80 TFUE dispone que «las políticas de la Unión mencionadas en [dicho capítulo]

10 Véase Labayle, S., «Les valeurs de l'Union européenne», tesis doctoral de Derecho público, defendida el 12 de diciembre de 2016, en la que se señala que «la exigencia de solidaridad, reiteradamente invocada a lo largo del Tratado de Roma, constituye [...] una característica central del Tratado. Se impone, como resulta de la lectura del Tratado, entre las líneas maestras fundamentales del proyecto de integración europea, y se dirige, ya desde 1957, tanto a los Estados miembros como a los individuos» (apartado 282, pp. 117 y 118).

11 *Ibidem*, apartado 431, p. 165.

12 En lo sucesivo, «Carta».

13 Véase Favreau, B., «La Charte des droits fondamentaux : pourquoi et comment ?», *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, Bruselas, 2010, pp. 3 a 38, especialmente p. 13. Véase también Bieber, R. y Maiani, F., «Sans solidarité point d'Union européenne. Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun de asile», *Revue trimestrielle de droit européen*, Dalloz, París, 2012, p. 295. Después de señalar que el concepto de «solidaridad» no aparece definido en ningún pasaje de los Tratados, dichos autores señalan que «los Tratados le atribuyen un alcance variable en función del contexto —unas veces, un objetivo o parámetro para la acción de la Unión, otras veces un valor base, otras, un criterio de las obligaciones asumidas por los Estados miembros al adherirse a la Unión—. El denominador común que agrupa los distintos aspectos derivados de la solidaridad en el marco de la Unión consiste en el reconocimiento de la existencia de un “interés común”, separado y desgajable de la suma de los intereses individuales». Por último, como compendio de contribuciones relativas al principio de solidaridad, véase Boutayeb, C., *La solidarité dans l'Union Européenne — Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, París, 2011.

14 Véase, especialmente, sobre esta cuestión, «Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies. A collection of short papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference», 26-27 de febrero de 2016, Université libre de Bruxelles. Véase también Küçük, E., «The principle of solidarity and fairness in sharing responsibility: more than window dressing?», *European Law Journal*, Sweet and Maxwell, Londres, 2016, pp. 448 a 469, así como Bast, J., «Deepening supranational integration: interstate solidarity in EU migration law», *European Public Law*, volumen 22, n.º 2, Wolters Kluwer Law and Business, Alphen aan den Rijn, 2016, pp. 289 a 304.

y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud [de dicho] capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio».¹⁵

22. Frente a la desigualdad de hecho existente entre los Estados miembros en función de su situación geográfica y de su vulnerabilidad frente a los flujos migratorios masivos, la necesidad de adoptar medidas con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 3, y de aplicarlas efectivamente es aún más imperiosa. Desde este punto de vista, medidas como las previstas en la Decisión impugnada permiten dotar de un contenido concreto al principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, establecido en el artículo 80 TFUE.

23. La singularidad de la Decisión impugnada radica en que establece un mecanismo de reubicación basado en la asignación de contingentes a los Estados miembros con carácter obligatorio. Con esta Decisión, la solidaridad entre los Estados miembros tiene un contenido concreto y un carácter vinculante. Esta característica esencial e innovadora de dicha Decisión explica el carácter políticamente sensible de los presentes asuntos, que ha motivado la oposición de Estados miembros partidarios de una solidaridad libremente consentida y basada únicamente en compromisos voluntarios.

24. Esta oposición, junto con el hecho de que la Decisión impugnada haya sido objeto de una aplicación muy parcial, al que volveré a referirme más adelante,¹⁶ puede llevar a pensar que, tras lo que se ha dado en llamar la «crisis migratoria del año 2015», se esconde otra crisis, la del proyecto de integración europea, integración que se basa, en gran medida, en una exigencia de solidaridad entre los Estados que han decidido ser partes activas en ese proyecto.¹⁷

25. Por otra parte, también puede considerarse que, al dar una respuesta firme a dicha crisis migratoria, la Unión ha demostrado que disponía de las herramientas necesarias y que era capaz de utilizarlas. Queda por comprobar, y a ello nos invitan los presentes recursos, si, al adoptar medidas como las establecidas en la Decisión impugnada, la Unión ha respetado el marco jurídico establecido en los Tratados.

I. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

26. En el asunto C-643/15, la República Eslovaca solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión impugnada y que condene en costas el Consejo.

15 En el ámbito internacional, la solidaridad también constituye uno de los puntos cardinales de la política de asilo. Así, el considerando cuarto del preámbulo de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951, completada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 31 de enero de 1967 (en lo sucesivo, «Convención de Ginebra»), dispone «que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional».

16 Me limitaré por ahora a señalar que, según las informaciones facilitadas por el Consejo en la vista celebrada el 10 de mayo de 2017 ante el Tribunal de Justicia, el número de reubicaciones desde Italia y Grecia se elevaba a 18 129 a 8 de mayo de 2017.

17 Véase, sobre esta cuestión, Labayle, S., *op. cit.*, que señala, entre otras cosas, a propósito de las divergencias surgidas entre los Estados miembros durante la gestión de esta crisis migratoria, que, aunque procede «guardarse de cualquier espíritu de dramatización, no por ello, el temor al riesgo de descomposición de la obra construida con paciencia a lo largo de más de medio siglo puede ignorarse del todo. En efecto, esta forma de socavar los cimientos amenaza al conjunto del edificio y refuerza la necesidad de una vigilancia absoluta sobre la cuestión. La falta de respeto a los valores fundadores de la Unión por parte de los propios Estados miembros introduce un factor potencial de descomposición de elementos que resultan, sin embargo, indispensables para su duración y para la propia lógica de su funcionamiento» (apartado 1 182, p. 477). Véase, también, Chassin, C.-A., «La crise des migrants : l'Europe à la croisée des chemins», *Europe*, n.º 3, LexisNexis, 2016, pp. 15 a 21, especialmente el epígrafe 43, p. 21, que señala que «la crisis de los migrantes constituye para la Unión Europea [...] una crisis humana, pero también una crisis moral: más allá de las respuestas a corto plazo, pone de relieve la fragilidad de la construcción europea».

27. En el asunto C-647/15, Hungría solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión impugnada o bien, con carácter subsidiario, en el supuesto de que no estime la primera de sus pretensiones, que anule dicha Decisión en lo que se refiere a Hungría y condene en costas al Consejo.

28. En los asuntos C-643/15 y C-647/15, el Consejo solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso por infundado y que condene a la República Eslovaca y a Hungría al pago de las costas del asunto en que son parte.

29. Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2016, se admitió la intervención del Reino de Bélgica, de la República Federal de Alemania, de la República Helénica, de la República Francesa, de la República Italiana, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de Suecia y de la Comisión en apoyo de las pretensiones del Consejo en los asuntos C-643/15 y C-647/15.

30. En esa misma decisión del Presidente del Tribunal de Justicia, se admitió la intervención de Polonia en el asunto C-643/15, en apoyo de las pretensiones de la República Eslovaca y, en el asunto C-647/15, en apoyo de las pretensiones de Hungría.

II. Sobre los recursos

31. En apoyo de sus pretensiones, la República Eslovaca invoca seis motivos, basados, respectivamente, el primero, en la infracción del artículo 68 TFUE, del artículo 13 TUE, apartado 2, así como del principio de equilibrio institucional; el segundo, en la infracción del artículo 10 TUE, apartados 1 y 2, del artículo 13 TUE, apartado 2, del artículo 78 TFUE, apartado 3, de los artículos 3 y 4 del Protocolo (n.º 1) sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, y de los artículos 6 y 7 del Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejos a los Tratados,¹⁸ así como de los principios de seguridad jurídica, de democracia representativa y de equilibrio institucional; el tercero, en un vicio sustancial de forma en relación con el procedimiento legislativo, así como del artículo 10 TUE, apartados 1 y 2, del artículo 13 TUE, apartado 2, y de los principios de la democracia representativa, de equilibrio institucional y de buena administración (con carácter subsidiario); el cuarto, en un vicio sustancial de las formas prescritas en el artículo 78 TFUE, apartado 3, y en el artículo 293 TFUE, así como en la infracción del artículo 10 TUE, apartados 1 y 2, del artículo 13 TUE, apartado 2, y de los principios de democracia representativa, equilibrio institucional y buena administración (a título parcialmente subsidiario); el quinto, en la infracción del artículo 78 TFUE, apartado 3, debido al incumplimiento de los requisitos vinculados con su aplicabilidad (con carácter subsidiario), y, el sexto, en la vulneración del principio de proporcionalidad.

32. En apoyo de sus pretensiones, Hungría invoca diez motivos.

33. Los dos primeros motivos se basan en la infracción del artículo 78 TFUE, apartado 3, por cuanto dicha disposición no proporciona al Consejo una base jurídica adecuada para la adopción de medidas que constituyen una excepción obligatoria a las disposiciones de un acto legislativo, que son aplicables durante un período de 24 meses, incluso de 36 meses, en algunos casos, y cuyos efectos se prolongan más allá de dicho período, lo cual considera contrario al concepto de «medidas provisionales».

34. Los motivos tercero a sexto se basan en un vicio sustancial de forma, debido a que, primero, al adoptar la Decisión impugnada, el Consejo infringió lo dispuesto en el artículo 293 TFUE, apartado 1, al apartarse de la propuesta de la Comisión sin unanimidad (tercer motivo); segundo, la Decisión impugnada establece una excepción a las disposiciones de un acto legislativo y es, ella misma, por su contenido, un acto legislativo, de manera que, incluso en el supuesto de que hubiera sido posible adoptarla con al artículo 78 TFUE, apartado 3, habría sido necesario, al hacerlo, respetar el derecho

¹⁸ En lo sucesivo, «Protocolo (n.º 1)» y «Protocolo (n.º 2)».

de los parlamentos nacionales a emitir un dictamen sobre los actos legislativos, contemplado en el Protocolo (n.º 1) y en el Protocolo (n.º 2) (cuarto motivo); tercero, después de consultar al Parlamento, el Consejo modificó sustancialmente el texto de la propuesta sin volver a consultar al Parlamento al respecto (quinto motivo), y, cuarto, cuando el Consejo adoptó la Decisión impugnada, la propuesta de Decisión no estaba disponible en las versiones lingüísticas correspondientes a las lenguas oficiales de la Unión (sexto motivo).

35. El séptimo motivo se basa en la infracción del artículo 68 TFUE y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015.¹⁹

36. El octavo motivo se basa en la vulneración de los principios de seguridad jurídica y claridad normativa, dado que no se dilucida, en varios aspectos, cómo han de aplicarse las disposiciones de la Decisión impugnada ni qué relación guardan estas con las disposiciones del Reglamento Dublín III.

37. El noveno motivo se basa en la vulneración de los principios de necesidad y de proporcionalidad, puesto que, al haber dejado Hungría de estar incluida entre los Estados miembros beneficiarios del mecanismo de reubicación temporal, no está justificado, según Hungría, que la Decisión impugnada prevea la reubicación de 120 000 personas solicitantes de protección internacional.

38. El décimo motivo, formulado con carácter subsidiario, se basa en una vulneración del principio de proporcionalidad y del artículo 78 TFUE, apartado 3, con respecto a Hungría, dado que la Decisión impugnada le asigna una cuota obligatoria, como Estado miembro de reubicación, cuando se reconoce que se trata de un Estado miembro en cuyo territorio ha penetrado un gran número de migrantes en situación irregular que han presentado solicitudes de protección internacional.

III. Mi apreciación

A. Observaciones preliminares

39. Dado que la base jurídica de un acto determina el procedimiento que se ha de seguir para adoptarlo,²⁰ procede examinar, en primer lugar, los motivos basados en la inadecuación del artículo 78 TFUE, apartado 3, como base jurídica para la adopción de la Decisión impugnada. En segundo lugar, examinaré los motivos basados en vicios sustanciales de forma supuestamente cometidos en la adopción de dicha Decisión, y, en tercer lugar, los motivos de fondo.

40. Además, atendiendo a estas tres categorías, se abordarán, primero, los motivos de la República Eslovaca y de Hungría en todo o en parte coincidentes y, a continuación, los motivos propios a cada una de las demandantes.

B. Sobre los motivos basados en la inadecuación del artículo 78 TFUE, apartado 3, como base jurídica para adoptar la Decisión impugnada

41. La República Eslovaca (motivos segundo y quinto) y Hungría (motivos primero y segundo) niegan que el artículo 78 TFUE, apartado 3, pueda constituir una base jurídica adecuada para adoptar la Decisión impugnada.

¹⁹ EUCO 22/15.

²⁰ Véase, en este sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2015, Parlamento/Consejo (C-363/14, EU:C:2015:579), apartado 17.

42. Sin embargo, hay una diferencia entre las posiciones defendidas por esos dos Estados miembros. Mientras Hungría reconoce que, cuando se adoptó de la Decisión impugnada, la República Italiana y la República Helénica se encontraban en una «situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países», en el sentido del artículo 78 TFUE, apartado 3, aunque al mismo tiempo cuestiona que la Decisión impugnada fuera la medida apropiada por dar respuesta a esa situación, la República Eslovaca sostiene que no existía tal situación de emergencia en el sentido de dicha disposición (segundo submotivo del quinto motivo).

43. Para poner en tela de juicio la base jurídica elegida para la Decisión impugnada, esos dos Estados miembros sostienen, en primer lugar, que la Decisión impugnada, aunque fue adoptada según un procedimiento no legislativo y constituye, por lo tanto, un acto no legislativo, debería calificarse, pese a ello, de acto legislativo en razón de su contenido, puesto que modifica actos legislativos. Señalan que, sin embargo, el artículo 78 TFUE, apartado 3, no permite adoptar actos legislativos.

44. En segundo lugar, la República Eslovaca y Hungría cuestionan el carácter provisional de la Decisión impugnada.

45. En tercer lugar, la República Eslovaca sostiene, contrariamente a Hungría, que el artículo 78 TFUE, apartado 3, no proporcionaba una base jurídica adecuada para la adopción de la Decisión impugnada al no cumplirse el requisito de la existencia de una «situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países».

1. Sobre el segundo motivo de la República Eslovaca y sobre el primer motivo de Hungría, basados en el carácter legislativo de la Decisión impugnada

46. La República Eslovaca y Hungría alegan que, aunque la Decisión impugnada se adoptó con arreglo a un procedimiento no legislativo y formalmente constituye, por tanto, un acto no legislativo, debe calificarse de acto legislativo por su contenido y por sus efectos al modificar, y además de manera fundamental, varios actos legislativos del Derecho de la Unión. Pues bien, consideran que el artículo 78 TFUE, apartado 3, no proporciona una base jurídica para la adopción de medidas legislativas, al no indicar, en ningún punto, que las medidas adoptadas con arreglo al mismo deban adoptarse en un procedimiento legislativo.

47. Estiman que el considerando 23 de la Decisión impugnada confirma expresamente que dicha Decisión constituye una excepción a varios actos legislativos del Derecho de la Unión. Consideran que, aunque la Decisión impugnada califica tales modificaciones de meras excepciones, la distinción entre una excepción y una modificación es artificial, dado que, en la práctica, los efectos de una excepción y los de una modificación son idénticos, al excluir, en ambos casos, una disposición normativa, de manera que, en la práctica, su efectividad se ve afectada.

48. Más concretamente, la República Eslovaca sostiene que el Consejo infringió el artículo 78 TFUE, apartado 3, por cuanto la Decisión impugnada constituye una excepción a disposiciones que figuran en actos legislativos y por cuanto tales modificaciones solo pueden realizarse mediante un acto legislativo. Consideran que el artículo 78 TFUE, apartado 3, que no menciona ni el procedimiento legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial, no permite adoptar actos legislativos. De ello concluyen que la forma de la Decisión impugnada no responde a su contenido.

49. Consideran, por lo tanto, que, al adoptar la Decisión impugnada con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 3, el Consejo no solo incumplió esta disposición, sino que también vulneró los derechos de los parlamentos nacionales y los del Parlamento. Con arreglo al Derecho primario, tanto los primeros como el segundo deberían haber participado en las modificaciones de los actos legislativos a los que el Consejo ha establecido excepciones a través de la Decisión impugnada. En efecto, la República Eslovaca señala que esos actos fueron adoptados según el procedimiento legislativo ordinario.

50. La República Eslovaca estima, por lo tanto, que, al adoptar la Decisión impugnada, el Consejo no solo infringió el artículo 78 TFUE, apartado 3, sino también el artículo 10 TUE, apartados 1 y 2, el artículo 13 TUE, apartado 2, los artículos 3 y 4 del Protocolo (n.º 1) y los artículos 6 y 7 del Protocolo (n.º 2), así como los principios de seguridad jurídica, democracia representativa y equilibrio institucional.

51. Hungría se une a la República Eslovaca en la idea de que un acto jurídico adoptado con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 3, que, con arreglo a una lectura *a contrario* del artículo 289 TFUE, apartados 2 y 3, no constituye un acto legislativo, no puede modificar de forma vinculante, ni siquiera provisionalmente, actos legislativos en vigor adoptados por los procedimientos legislativos ordinarios o especiales, como el Reglamento Dublín III. Considera que, por su contenido, la Decisión impugnada constituye, sin ninguna duda, un acto legislativo. Añade que, dado que dicha Decisión establece una excepción a las disposiciones del Reglamento Dublín III, no puede ser adoptada sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3, que, al conferir al Consejo la competencia de adoptar actos únicamente en el marco de un procedimiento no legislativo, solo le autoriza a adoptar actos no legislativos.

52. Según Hungría, el artículo 78 TFUE, apartado 3, podría, a lo sumo, servir de base jurídica para adoptar medidas complementarias a actos legislativos adoptados con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 2, pero que sean acordes con estos, o medidas que faciliten su aplicación a la vista de la situación de emergencia.²¹

53. Hungría precisa que, suponiendo que el Tribunal de Justicia decida que es posible adoptar, sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3, un acto que derogue un acto legislativo adoptado con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 2, esta excepción no puede llegar a afectar a la sustancia de tal acto legislativo ni a vaciar de sentido sus principales disposiciones. Pues bien, considera que así ocurre con la Decisión impugnada, en la medida en que modifica, en particular, el elemento más fundamental de dicho Reglamento, a saber, la designación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional. Entiende que, de esta manera, la Decisión impugnada introduce una excepción a las disposiciones de dicho Reglamento de una amplitud inaceptable en el marco de un acto no legislativo. Con ello se elude, en opinión de Hungría, el procedimiento legislativo ordinario establecido en el artículo 78 TFUE, apartado 2.

54. Por último, en su escrito de réplica y en su escrito de contestación a los escritos de intervención, Hungría sostiene, refiriéndose, por analogía, a los puntos 151 a 161 de las conclusiones presentadas por el Abogado General Wathelet en el asunto Consejo/Frente Polisario,²² que la exigencia de una consulta del Parlamento como la prevista en el artículo 78 TFUE, apartado 3, puede considerarse una «participación» del Parlamento, en el sentido del artículo 289 TFUE, apartado 2, de manera que se aplicaría el procedimiento legislativo especial y la Decisión impugnada debería calificarse entonces como acto legislativo.

55. Sin embargo, según Hungría, incluso en esa hipótesis, el artículo 78 TFUE, apartado 3, tampoco faculta al Consejo para establecer excepciones a una disposición fundamental de un acto legislativo adoptado con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 2.

56. Estas diferentes alegaciones no me parecen convincentes. Considero que el artículo 78 TFUE, apartado 3, sí pudo servir de base jurídica a un acto no legislativo, como la Decisión impugnada, que establece una excepción de carácter temporal y en un marco bien delimitado a ciertas disposiciones de actos legislativos.

²¹ Hungría invoca, a título de ejemplo, la concesión de una ayuda financiera y técnica, así como la puesta a disposición de profesionales.

²² C-104/16 P, EU:C:2016:677.

57. Empezaré respondiendo a la argumentación expuesta por Hungría en su escrito de réplica,²³ según la cual la Decisión impugnada puede considerarse un acto legislativo a pesar de que el artículo 78 TFUE, apartado 3, no indica que las medidas adoptadas sobre la base de dicha disposición resulten de un procedimiento legislativo especial. Hungría se basa, en este punto, en el hecho de que, efectivamente, como requiere el artículo 289 TFUE, apartado 2, la Decisión impugnada ha sido adoptada, por el Consejo «con la participación del Parlamento».

58. Me parece indispensable contestar sin género de ambigüedades a esta cuestión de Derecho, en la medida en que la adopción de un acto legislativo requiere ciertos requisitos que no se aplican en la adopción de un acto no legislativo. Pienso, en particular, en la participación de los parlamentos nacionales contemplada en los artículos 3 y 4 del Protocolo (n.º 1), así como en los artículos 6 y 7 del Protocolo (n.º 2), y también en el requisito según el cual el Consejo se reunirá en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo, establecido en el artículo 16 TUE, apartado 8, y en el artículo 15 TFUE, apartado 2.

59. La tipología de los instrumentos normativos de la Unión que resulta del Tratado de Lisboa estableció, por primera vez, una diferenciación entre actos legislativos y actos no legislativos a partir de consideraciones ante todo orgánicas y procedimentales.²⁴

60. El artículo 289 TFUE, apartado 3, define la categoría de los «actos legislativos» como la que abarca «los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo». El «procedimiento legislativo» consiste, bien en un «procedimiento legislativo ordinario», bien en un «procedimiento legislativo especial». A tenor del artículo 289 TFUE, apartado 1, lo que caracteriza el procedimiento legislativo ordinario es la adopción conjunta de un acto jurídico por el Parlamento y el Consejo a propuesta de la Comisión.

61. A tenor del artículo 289 TFUE, apartado 2, un procedimiento legislativo especial es aquel que, «en los casos específicos previstos por los Tratados», consiste en «la adopción de un reglamento, una directiva o una decisión, bien por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, bien por el Consejo con la participación del Parlamento Europeo».²⁵ El procedimiento legislativo especial se caracteriza, por lo tanto, por la participación, en diversos grados, del Consejo y el Parlamento en la adopción de un acto de la Unión.

62. En la mayoría de los casos en los que se prevé un procedimiento legislativo especial, tal acto habrá de adoptarse por el Consejo, que se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento²⁶ o bien, lo que es más común, previa consulta a este último.²⁷ En algunos casos, será el Parlamento quien deba adoptar el acto con la aprobación del Consejo.²⁸

63. De estas disposiciones se desprende que los autores del Tratado optaron por un enfoque puramente formal,²⁹ con arreglo al cual los actos legislativos se califican como tales si se adoptan según el procedimiento legislativo ordinario o según un procedimiento legislativo especial.

23 A diferencia de Hungría, la República Eslovaca señala, en su escrito de réplica, que existe un consenso entre el Consejo y la República Eslovaca sobre el carácter no legislativo de la Decisión impugnada (apartado 29).

24 Véase Ritleng, D., «Les catégories des actes de l'Union — Réflexions à partir de la catégorie de l'acte législatif», *Les catégories juridiques du droit de l'Union Européenne*, Bruylant, Bruselas, 2016, pp. 155 a 174, especialmente p. 159.

25 Véase Ritleng, D., *op. cit.*, que señala que «el acto legislativo es el acto en cuya adopción participan, con igualdad, en el marco del procedimiento legislativo ordinario o, de forma desigual, en el marco del procedimiento legislativo especial, el Parlamento Europeo y el Consejo. De esta forma, se consagra un criterio orgánico que marca la llegada de un poder legislativo formado por el tándem Parlamento-Consejo» (p. 161).

26 Véase, en particular, el artículo 86 TFUE, apartado 1.

27 Véase, en particular, el artículo 77 TFUE, apartado 3.

28 Véase, en particular, el artículo 223 TFUE, apartado 2.

29 Véase Craig, P., y De Búrca, G., *EU Law — Text, Cases and Materials*, 6.ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 114.

64. En consecuencia, no es pertinente calificar, como sugieren las demandantes, la Decisión impugnada de acto legislativo atendiendo a su contenido.

65. La argumentación expuesta por Hungría suscita la cuestión de si es necesario que una disposición del Tratado indique expresamente que permite adoptar un acto según un procedimiento legislativo especial para considerar que tal acto constituye un acto legislativo.

66. En mi opinión, se impone una respuesta afirmativa que garantice un grado suficiente de certidumbre y de seguridad jurídica a la clasificación de los actos de la Unión establecida por los autores del Tratado.

67. A este respecto, el Tratado incluye numerosas disposiciones que prevén la adopción de actos de la Unión en las que se menciona expresamente que dicha adopción se efectúa como resultado de un «procedimiento legislativo especial», y ello aunque la tramitación de dicho procedimiento puede variar en lo relativo a la naturaleza y grado de implicación del Consejo y del Parlamento. La utilidad de estas menciones es aclarar que, cualquiera que sea su tramitación, el procedimiento en cuestión es efectivamente un «procedimiento legislativo» cuyo resultado será, por tanto, la adopción de un acto legislativo. La exigencia de dicha mención también se deriva de los propios términos del artículo 289 TFUE, apartado 2, según el cual solo será de aplicación un procedimiento legislativo especial «en los casos específicos previstos por los Tratados».

68. En cambio, los procedimientos cuyo desarrollo es similar al de los procedimientos legislativos especiales pero que no se califican así expresamente en el Tratado han de considerarse procedimientos no legislativos, a cuyo término se adoptarán, por lo tanto, actos no legislativos.³⁰

69. Cabe, ciertamente, considerar que la distinción entre actos legislativos y actos no legislativos procedente de un «nominalismo jurídico»³¹ como este suscita problemas de coherencia³² y que los autores del Tratado no culminaron su esfuerzo por categorizar los actos legislativos de la Unión.³³

70. En la misma medida, es posible considerar, y esta es la solución por la que me inclino, que, al contrario, los autores del Tratado, al adoptar un enfoque exclusivamente formal del acto legislativo, han permitido identificar con certeza las bases jurídicas que facultan a las instituciones de la Unión para adoptar actos legislativos. De esta forma, el carácter incompleto o, incluso, para algunos, la aparente incoherencia de la clasificación realizada por los autores del Tratado, ha de entenderse como una consecuencia de la voluntad de estos de conferir a algunos actos el carácter de acto legislativo y de denegársela a otros.

71. Tal análisis de la redacción de las disposiciones del Tratado para calificar o no un acto de la Unión como acto legislativo es, por otra parte, coherente con la apreciación realizada por el Tribunal de Justicia según la cual «no son los procedimientos los que definen la base jurídica de un acto, sino que es la base jurídica del acto la que determina el procedimiento que se ha de seguir para adoptarlo».³⁴

72. Precisamente, la interpretación que defiende lleva a negar a la Decisión impugnada la clasificación de acto legislativo.

30 Véase, en particular, en este sentido, Lenaerts, K., y Van Nuffel, P., *European Union Law*, 3.ª ed., Sweet and Maxwell, Londres, 2011, p. 677, apartado 16-038.

31 Uso ahora la expresión utilizada por Rittleng, D., *op. cit.*, p. 170.

32 Véase Craig, P., y De Búrca, G., *op. cit.*, p. 114.

33 Véase Rittleng, D., *op. cit.*, p. 174.

34 Véase, en particular, la sentencia de 19 de julio de 2012, Parlamento/Consejo (C-130/10, EU:C:2012:472), apartado 80.

73. En efecto, es preciso señalar que, aunque la redacción del artículo 78 TFUE, apartado 3, prevé que el Consejo adopte medidas pronunciándose previa consulta al Parlamento, no menciona expresamente que tales medidas se adopten en el marco de un procedimiento legislativo especial. Al haber sido adoptadas en un procedimiento no legislativo, dichas medidas tienen, a través de una lectura *a contrario* del artículo 289 TFUE, apartado 3, carácter no legislativo. En este punto, hay un fuerte contraste con el artículo 78 TFUE, apartado 2, que indica expresamente que las medidas adoptadas con arreglo a dicho artículo lo son a través de la aplicación de un procedimiento legislativo, concretamente el procedimiento legislativo ordinario.

74. Hecha esta aclaración, procede ahora dar respuesta a la preocupación que constituye el núcleo de la argumentación desarrollada por la República Eslovaca y por Hungría, la de determinar si el artículo 78 TFUE, apartado 3, faculta al Consejo para adoptar un acto no legislativo que establezca una excepción a disposiciones que figuran en actos legislativos de la Unión, y de ser así, en qué medida.

75. Estimo, al igual que el Consejo y las partes coadyuvantes que lo apoyan, que el artículo 78 TFUE, apartado 3, autoriza la adopción de medidas que, con el fin de hacer frente a una situación de emergencia claramente identificada, establezcan, con carácter temporal y en relación con determinados puntos concretos, una excepción a determinados actos legislativos en materia de asilo.

76. La finalidad de esta disposición del Tratado es, precisamente, permitir que la Unión reaccione de forma rápida y eficaz frente a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países. Teniendo en cuenta que el artículo 78 TFUE, apartado 2, abarca diferentes aspectos del Sistema Europeo Común de Asilo y que las medidas adoptadas con arreglo al mismo constituyen actos legislativos, es inevitable que las medidas provisionales adoptadas, en relación con ese mismo sistema, con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 3, exceptúen de forma temporal ciertas disposiciones de dichos actos legislativos. En consecuencia, contrariamente a lo que sugieren las demandantes, no cabe entender que el concepto de «medidas provisionales», en el sentido del artículo 78 TFUE, apartado 3, se limite a medidas complementarias, de carácter operativo o financiero, so pena de restringir exageradamente el ámbito de aplicación de esta base jurídica y, por lo tanto, su efecto útil. Considero, por lo tanto, que el concepto de «medidas provisionales» ha de interpretarse en sentido lato, pues el artículo 78 TFUE, apartado 3, habilita al Consejo para adoptar todas las medidas que considere necesarias para hacer frente a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países.

77. Para poder considerar que una medida está correctamente basada en el artículo 78 TFUE, apartado 3, es preciso que no vaya dirigida a inaplicar, sustituir o modificar de manera definitiva disposiciones incluidas en actos legislativos adoptados con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 2.

78. No es, desde luego, el caso de la Decisión impugnada, que se limita, de acuerdo con su carácter de medida provisional destinada a hacer frente a una situación de emergencia bien precisa, a establecer excepciones temporales, en un marco estrictamente delimitado, a varias disposiciones de actos legislativos de la Unión. Por tanto, contrariamente a lo que sostienen las demandantes, no puede entenderse que tales excepciones modifiquen dichos actos de un modo permanente y general.

79. Debo precisar, a este respecto, que las excepciones establecidas por la Decisión impugnada solo se aplican durante un período de dos años, que afectan a un número limitado de 120 000 nacionales de algunos países terceros que han presentado una solicitud de protección internacional en Italia o en Grecia y que tienen una de las nacionalidades mencionadas en el artículo 3, apartado 2, de la Decisión impugnada, que serán reubicados desde uno de esos dos Estados miembros y que llegaron o llegarán a dichos Estados miembros entre el 24 de marzo de 2015 y el 26 de septiembre de 2017.

80. Como señala el Consejo, después de la fecha límite de aplicación de la Decisión impugnada, es decir, el 26 de septiembre de 2017, los efectos de las excepciones expirarán automáticamente y volverán a aplicarse las normas generales sin necesidad de ninguna intervención por parte del legislador de la Unión.

81. Como he señalado anteriormente, no cabe equiparar estas excepciones puntuales y temporales a una modificación duradera de las normas sustantivas contenidas en actos legislativos de la Unión en materia de asilo, que solo podría realizarse con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 2.

82. Por lo tanto, en mi opinión, no se ha eludido el procedimiento legislativo ordinario establecido en el artículo 78 TFUE, apartado 2, adoptando la Decisión con arreglo al 78 TFUE, apartado 3.

83. Procede, a este respecto, aclarar la relación existente entre ambas disposiciones del Tratado.

84. El artículo 80 TFUE, en relación con el artículo 78 TFUE, apartado 3, constituye una base jurídica específica para las medidas provisionales que concretan el principio de solidaridad en situaciones de emergencia caracterizadas por una afluencia repentina de nacionales de terceros países.

85. El procedimiento establecido en el artículo 78 TFUE, apartado 3, se caracteriza por la urgencia de actuar frente a una situación de crisis. Este es el motivo de que no se ajuste al procedimiento legislativo ordinario.

86. Como señala el Consejo, las medidas contempladas en el artículo 78 TFUE, apartados 2 y 3, se basan, cada una de ellas, en una base jurídica autónoma del Tratado y se inscriben en situaciones y objetivos diferentes, sin que quepa establecer una jerarquía entre ellas.

87. Debe insistirse en el carácter complementario de las bases jurídicas que constituyen el artículo 78 TFUE, apartado 2, letra e),³⁵ y el artículo 78 TFUE, apartado 3. Su utilización simultánea o sucesiva permite, en particular, a la Unión actuar de manera eficaz en caso de crisis migratoria. Este carácter complementario se ve reflejado en la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por el que se establece un mecanismo de reubicación de crisis y se modifica el Reglamento Dublín III.

88. En su propuesta, la Comisión expone claramente cuáles son las interacciones entre, por una parte, las medidas que figuran en dicha propuesta y, por otra parte, los sistemas de reubicación de emergencia basados en el artículo 78 TFUE, apartado 3.

89. Como explica la Comisión, «la propuesta que establece un mecanismo de reubicación de crisis ha de distinguirse de las propuestas adoptadas por la Comisión sobre la base del artículo 78, apartado 3, del TFUE en beneficio de determinados Estados miembros que han de hacer frente a una afluencia repentina en sus territorios de nacionales de terceros países».³⁶ La Comisión continúa precisando que, «mientras que las medidas propuestas por la Comisión sobre la base del artículo 78, apartado 3, del TFUE son provisionales, la propuesta que establece un mecanismo de reubicación de crisis introduce un método para determinar, durante un período determinado en situaciones de crisis, qué Estado miembro es responsable de analizar las solicitudes de protección internacional presentadas en un Estado miembro confrontado a una situación de crisis, con vistas a velar por un reparto más equitativo de los solicitantes entre los Estados miembros que se encuentren en tales situaciones, facilitando así el funcionamiento del sistema de Dublín, incluso en momentos de crisis».³⁷

³⁵ Esta disposición habilita al Parlamento y al Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, a adoptar las medidas relativas a un Sistema Europeo Común de Asilo que incluya «criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria».

³⁶ Propuesta de Reglamento, p. 3.

³⁷ *Idem*.

90. Por lo tanto, en este último caso, y a diferencia de lo que establece la Decisión impugnada, se trata de un sistema permanente que introduce un método para determinar qué Estado miembro es responsable de analizar las solicitudes de protección internacional presentadas en un Estado miembro confrontado a una situación de crisis. Este sistema permanente es de aplicación general, en el sentido de que su aplicación no es específica para algunos Estados miembros que experimentan actualmente una situación de emergencia, sino que puede beneficiar a cualquier Estado miembro que pueda encontrarse en tal situación.

91. La propuesta de Reglamento contempla las condiciones para que se active el mecanismo de reubicación. Como señala la Comisión en dicha propuesta, el Estado miembro beneficiario debe «enfrent[arse] a una situación de crisis que ponga en peligro la aplicación del Reglamento de Dublín, como consecuencia de una presión extrema caracterizada por una afluencia masiva y desproporcionada de nacionales de terceros países o de apátridas, que plantee dificultades significativas a su sistema de asilo».³⁸

92. La Comisión explica la complementariedad entre las medidas adoptadas con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 2, letra e), y las adoptadas en virtud del artículo 78 TFUE, apartado 3, de esta otra manera: «El establecimiento de un mecanismo de reubicación de crisis se entenderá sin perjuicio de la posibilidad de que el Consejo adopte, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros que se enfrenten a una situación de emergencia como la contemplada en el artículo 78 [TFUE], apartado 3 [...]. La adopción de medidas de emergencia sobre la base del artículo 78 [TFUE], apartado 3 [...], seguirá siendo pertinente en situaciones excepcionales en las que sea necesario dar una respuesta de emergencia, que posiblemente vaya acompañada de un apoyo migratorio más amplio, en caso de que no se den las condiciones para emplear el mecanismo de reubicación de crisis».³⁹

93. En cuanto a la base jurídica elegida, la Comisión señala en su propuesta que esta «*modifica* el Reglamento [Dublín III] y, por lo tanto, debe adoptarse sobre la misma base jurídica, a saber, el artículo 78 [TFUE], apartado 2, letra e) [...], con arreglo al procedimiento legislativo ordinario».⁴⁰ La propuesta de Reglamento modifica, en efecto, el Reglamento Dublín III, añadiendo al mismo una sección VII, titulada «Mecanismo de reubicación de crisis». En la medida en que enmienda dicho Reglamento, dicha propuesta está correctamente basada en el artículo 78 TFUE, apartado 2, letra e), y, por tanto, sometida al procedimiento legislativo ordinario.

94. Además, la Comisión precisa que «el mecanismo de reubicación de crisis incluido en la presente propuesta implica excepciones permanentes, que se han de activar en situaciones concretas de crisis en beneficio de determinados Estados miembros, en particular al principio establecido en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento [Dublín III], según el cual la solicitud de protección internacional será examinada por el Estado miembro que se designe como responsable en función de los criterios mencionados en el capítulo III. En lugar de este principio, la propuesta establece, para circunstancias de crisis bien definidas, una clave de reparto obligatoria para determinar la responsabilidad de examinar las solicitudes».⁴¹

95. La Decisión impugnada y la propuesta de Reglamento tienen en común que proporcionan a la Unión herramientas para poder hacer frente a situaciones de crisis migratorias. Sin embargo, mientras la primera, como medida adoptada con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 3, tiene carácter provisional y se centra específicamente en los Estados miembros que se encuentran en una situación

³⁸ Propuesta de Reglamento, p. 4.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ *Idem*. El subrayado es mío.

⁴¹ *Idem*. El subrayado es mío.

de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, la segunda introduce un mecanismo de reubicación de duración indefinida, que no se limita a un número de nacionales de terceros países predeterminado y que no identifica por adelantado uno o varios Estados miembros como beneficiarios de dicho mecanismo.

96. De todos esos elementos se desprende que, mientras que el artículo 78 TFUE, apartado 3, constituye la base jurídica que permite a la Unión responder de manera provisional y urgente a una afluencia repentina de nacionales de terceros países, el artículo 78 TFUE, apartado 2, letra e), permite dotar a la Unión de un marco destinado a dar una respuesta permanente y general a un problema estructural, a saber, la inadecuación del artículo 3, apartado 1, del Reglamento Dublín III en caso de una repentina presión migratoria sobre los Estados miembros de primera línea.

97. De lo anteriormente expuesto resulta, en mi opinión, que el artículo 78 TFUE, apartado 3, puede servir de base para medidas provisionales, como las contenidas en la Decisión impugnada, que vayan dirigidas a hacer frente a una situación de emergencia, aunque establezcan excepciones a disposiciones particulares de actos legislativos de la Unión, siempre y cuando dichas excepciones estén delimitadas estrictamente desde el punto de vista material y temporal.

98. Procede, por lo tanto, desestimar el segundo motivo de la República Eslovaca y el primer motivo de Hungría por infundados.

2. Sobre el primer submotivo del quinto motivo de la República Eslovaca y sobre el segundo motivo de Hungría, basados en falta de carácter provisional de la Decisión impugnada

99. La República Eslovaca y Hungría sostienen que el artículo 78 TFUE, apartado 3, no aporta una base jurídica adecuada para la adopción de la Decisión impugnada dado que esta no tiene carácter provisional, contrariamente a lo que exige esta disposición.

100. A tenor del artículo 13, apartados 1 y 2, de la Decisión impugnada, esta es aplicable desde 25 de septiembre de 2015 hasta el 26 de septiembre de 2017, es decir, durante un período de 24 meses. Además, el artículo 13, apartado 3, de dicha Decisión establece que será aplicable a las personas que lleguen al territorio de la República Italiana y la República Helénica en ese período, así como a los solicitantes de protección internacional que hayan llegado al territorio de esos Estados miembros a partir del 24 de marzo de 2015.

101. De dichas disposiciones resulta que el ámbito de aplicación temporal de la Decisión impugnada está delimitado con precisión. Esta prevé, sin posible ambigüedad, un mecanismo de emergencia de duración determinada, de manera que, en mi opinión, no puede cuestionarse su carácter provisional.

102. Al no mencionar ya el artículo 78 TFUE, apartado 3, un período máximo de seis meses, contrariamente a lo que ocurría con el artículo 64 CE, apartado 2, debe deducirse de ello que las medidas provisionales adoptadas sobre la base de dicho precepto pueden tener una duración mayor.

103. Contrariamente a lo que sostienen la República Eslovaca y Hungría, la circunstancia de que la Decisión impugnada pueda, en razón de los vínculos duraderos que pueden unir a los solicitantes de protección internacional con los Estados miembros de reubicación, surtir efectos más allá del período mencionado en dicha Decisión carece, en mi opinión, de pertinencia. Tales efectos a más o menos largo plazo son, en efecto, inherentes a la protección internacional que puede lograrse en el Estado miembro de reubicación. Si se siguiera la tesis sostenida por la República Eslovaca y Hungría, no podría arbitrarse ningún mecanismo de reubicación con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 3.

104. Por otra parte, al no establecer el artículo 78 TFUE, apartado 3, ningún plazo preciso, sino únicamente la adopción de medidas provisionales, considero que el Consejo podía, sin infringir dicha disposición ni sobrepasar el margen de apreciación que le confiere esta, establecer un mecanismo de reubicación temporal aplicable durante 24 meses. Procede, a este respecto, señalar la preocupación expresada en la Comisión en su propuesta de Decisión, según la cual, «a fin de garantizar que dichas medidas tengan un impacto real en la práctica y ofrezcan un apoyo genuino a [la República Italiana y a la República Helénica] [...] para hacer frente a la afluencia de migrantes», la duración de las medidas provisionales «no debería ser demasiado breve».⁴² Por otra parte, la elección de un plazo de aplicación de 24 meses también está justificada a la vista del plazo previsiblemente necesario para preparar la aplicación del procedimiento de reubicación en todos los Estados miembros, máxime teniendo en cuenta, como subrayó con razón la República Helénica en la vista, el carácter inédito de dicho procedimiento.

105. Además, la alegación, formulada por la República Eslovaca y por Hungría, en el sentido de que la duración y los efectos de una medida adoptada con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 3, no pueden exceder la duración necesaria para la adopción de un acto legislativo basado en el artículo 78 TFUE, apartado 2, no encuentra ningún apoyo en la redacción de esas dos disposiciones. Además, en la medida en que es imposible determinar por adelantado la duración que sería necesaria para adoptar un acto legislativo que establezca un mecanismo permanente de reubicación con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 2, la tesis sostenida por la República Eslovaca y por Hungría me parece difícil de poner en práctica. Esta incertidumbre puede ilustrarse con el hecho de que, pese a haber sido presentada el 9 de septiembre de 2015, es decir, el mismo día que la propuesta que dio lugar a la Decisión impugnada, la propuesta de Reglamento por el que se establece un mecanismo de reubicación permanente sigue sin haber sido adoptada y de que es imposible estar seguro de que será adoptada antes del 26 de septiembre de 2017, fecha en que expira la Decisión impugnada, o incluso en una fecha posterior.

106. Las demás alegaciones formuladas por la República Eslovaca y por Hungría no pueden modificar mi apreciación. Así, el hecho de que la Decisión impugnada pueda ser objeto de adaptaciones en función de las circunstancias no contradice su carácter provisional, como tampoco la posibilidad, contemplada en el artículo 4, apartado 5, de la Decisión impugnada, de prórroga de la misma por un período máximo de doce meses.⁴³

107. De lo anteriormente expuesto resulta que procede desestimar por infundados el primer submotivo del quinto motivo de la República Eslovaca y el segundo motivo de Hungría.

3. Sobre el segundo submotivo del quinto motivo de la República Eslovaca, basado en que la Decisión impugnada no cumple los requisitos para la aplicación del artículo 78 TFUE, apartado 3

108. La República Eslovaca niega en tres aspectos que la Decisión impugnada cumpla el requisito para la aplicación del artículo 78 TFUE, apartado 3, según el cual el Estado miembro beneficiario de las medidas provisionales debe encontrarse en «una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países».

⁴² Véase dicha propuesta, p. 4.

⁴³ El artículo 4, apartado 5, de la Decisión impugnada contempla la posibilidad de ampliar el plazo hasta en doce meses en el marco concreto del mecanismo de suspensión parcial de las obligaciones de reubicación establecido en dicha disposición. Sin embargo, este mecanismo ya no puede activarse y no está prevista una prórroga para el único Estado miembro (la República de Austria) que se benefició de ella hasta el 11 de marzo de 2017. La Decisión impugnada expirará, por lo tanto, definitivamente el 26 de septiembre de 2017.

109. En primer lugar, según la República Eslovaca, la afluencia de nacionales de terceros países a Italia y a Grecia cuando se adoptó Decisión impugnada o inmediatamente antes era razonablemente previsible y no puede calificarse como «repentina». En efecto, los datos estadísticos correspondientes a los años 2013-2014 y a los primeros meses del año 2015 indican, según dicha República, que el número de nacionales de terceros países que se dirigían hacia Italia y Grecia no había dejado de aumentar y que, a partir del período 2013-2014, dicho incremento fue considerable. Además, por lo que se refiere a Italia, los datos actuales para el año 2015 más bien indican, según la República Eslovaca, una disminución interanual del número migrantes.

110. Considero que esta alegación no puede prosperar.

111. Empezaré señalando, desde un punto de vista general, refiriéndome al Annual Brief 2015 de Frontex, que, en 2015, el número de entradas irregulares de nacionales de terceros países a través de las fronteras exteriores de la Unión fue de más de 1,8 millones, mientras que en 2014 dicho número fue de 285 532, lo cual significa un incremento del 546 %. Grecia e Italia, como puntos de entrada de dichos nacionales en la Unión, han estado expuestas a una presión migratoria especialmente intensa.

112. El artículo 78 TFUE, apartado 3, ofrece una base jurídica específica para dar respuesta a las situaciones de emergencia en materia migratoria a las que se ven enfrentados uno o varios Estados miembros, al prever la adopción de medidas provisionales que, como señaló la Comisión en su propuesta de Decisión, revisten un «un carácter excepcional», en el sentido de que «solo pueden activarse cuando se da un determinado nivel de urgencia y gravedad de los problemas creados en el sistema de asilo del Estado o Estados miembros por una afluencia repentina de nacionales de terceros países».⁴⁴

113. Al igual que el Consejo y las partes coadyuvantes que han presentado observaciones en apoyo del mismo, debo señalar que la dimensión masiva del incremento de la afluencia de nacionales de terceros países durante el año 2015, y, en particular, durante los meses de julio y agosto de ese año, constituye un hecho objetivo reflejado por los datos de Frontex mencionados en el considerando 13 de la Decisión impugnada. Estos datos reflejan, por lo que respecta a Italia, 42 356 cruces irregulares de fronteras durante los meses de julio y agosto de 2015, es decir, un incremento del 20 % en relación con los meses de mayo y de junio de 2015. En cuanto a Grecia, se llegó a la cifra de 137 000 durante los meses de julio y agosto de 2015, lo que supone un incremento del 250 %.

114. Como resulta del considerando 13 de la Decisión impugnada, el Consejo tuvo en cuenta el hecho de que una parte significativa de esos migrantes podía, habida cuenta de su nacionalidad, obtener protección internacional.

115. Por otra parte, se desprende del considerando 14 de la Decisión impugnada que, según las cifras de Eurostat y de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), entre los meses de enero y julio de 2015, se observó un fuerte aumento del número de personas que solicitaron protección internacional en Italia y en Grecia, lo cual confirma plenamente el hecho de un crecimiento exponencial de la presión ejercida sobre los sistemas de asilo de la República Italiana y la República Helénica.

116. Debo añadir que, según resulta del considerando 16 de la Decisión impugnada, el Consejo también tuvo en cuenta el hecho de que la situación de emergencia que afecta a la República Italiana y la República Helénica perduraría muy probablemente debido a la inestabilidad y a los conflictos en la vecindad inmediata de esos dos Estados miembros. La evidencia de una presión constante en los sistemas de asilo de la República Italiana y la República Helénica, que contribuía a debilitar a estos de

⁴⁴ Véase dicha propuesta, p. 1.

manera recurrente, hacía aún más necesaria la adopción por parte de la Unión de una respuesta inmediata, en forma de medidas provisionales adoptadas con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 3, ante una situación de emergencia sobrevenida caracterizada por una afluencia repentina y masiva de nacionales de terceros países al territorio de dichos Estados miembros.⁴⁵

117. El carácter repentino de la afluencia de nacionales de terceros países resulta de datos objetivos. Estos datos ponen de relieve el fenómeno de un rápido incremento de llegadas de nacionales de terceros países a Italia y Grecia en un corto lapso de tiempo. La incapacidad de esos dos Estados miembros para hacer frente a ese fenómeno caracteriza la existencia de una situación de emergencia que la Decisión impugnada pretende remediar.

118. Tanto si esa afluencia de nacionales de terceros países era previsible como si no lo era, lo importante para justificar la aplicación del artículo 78 TFUE, apartado 3, es que tal afluencia, por su rapidez y su magnitud, ha hecho que resulte indispensable una reacción inmediata por parte de la Unión para aliviar, mediante la adopción de medidas provisionales, la fuerte presión en materia de asilo que entonces sufrieron Italia y Grecia, como se señala en el considerando 26 de la Decisión impugnada.

119. Tampoco reviste mucha importancia el hecho de que la tendencia al incremento del número de nacionales de terceros países llegados de forma irregular a Italia y a Grecia apareciera antes del año 2015. Como he señalado anteriormente, lo que importa es la constancia de un incremento súbito de ese número, como se desprende de los datos objetivos antes citados, cuya exactitud no cuestionan las demandantes.

120. En segundo lugar, la República Eslovaca sostiene que el artículo 78 TFUE, apartado 3, implica que el Estado miembro se enfrenta a una situación de emergencia que, precisamente, se debe a la afluencia repentina de nacionales de terceros países, lo que se desprende de la utilización del término «caracterizada». Pues bien, la República Eslovaca señala que, al menos en el caso de la República Helénica, esta relación de causalidad no parece existir. En efecto, considera probado que el sistema de asilo y de migración griego (al igual que el italiano) se enfrenta, desde hace años, a importantes problemas que no guardan una relación de causalidad directa con el fenómeno migratorio característico del período en que se adoptó la Decisión impugnada.

121. A mi juicio, esta alegación debe descartarse.

122. Ciertamente, como observa el Consejo, existe una divergencia en las versiones lingüísticas del artículo 78 TFUE, apartado 3, que consiste en que, en quince versiones, se utiliza la palabra «caracterizada», mientras que, en nueve versiones, figura la palabra «causada». Sin embargo, en ambos casos, se expresa el requisito de que exista una estrecha relación entre la situación de emergencia que requiere la adopción de medidas provisionales y la afluencia repentina de nacionales de terceros países. Pues bien, como resulta de los considerandos 13 y 26 de la Decisión impugnada, es efectivamente la afluencia repentina de nacionales de terceros países durante el año 2015, y especialmente durante los meses de julio y agosto de 2015, lo que contribuyó a que los sistemas de asilo italiano y griego experimentaran una presión insoportable, característica de una situación de emergencia.

⁴⁵ Véase, en igual sentido, la propuesta de Decisión, en la que la Comisión precisa que «la situación geográfica de Italia y Grecia, con los conflictos que están teniendo lugar en su región vecina más próxima, hace que, en un futuro inmediato, estos países se vuelvan todavía más vulnerables que el resto de los Estados miembros, ya que se prevé que a sus territorios sigan llegando flujos de inmigrantes sin precedentes. Estos factores externos, que se traducen en una mayor presión migratoria, se suman a las deficiencias estructurales existentes en sus sistemas de asilo y arrojan más dudas en cuanto a su capacidad para hacer frente adecuadamente a esta situación de alta presión» (p. 3).

123. Poco importa, a estos efectos, que los sistemas de asilo italiano y griego ya se hayan visto debilitados con anterioridad. Como señala el Consejo, con razón, es probable que la fuerte presión que han experimentado los sistemas de asilo italiano y griego hubiese podido perturbar cualquier sistema de asilo, hasta aquellos no afectados por deficiencias estructurales.

124. En tercer lugar, según la República Eslovaca, la Decisión impugnada no podía adoptarse con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 3, en la medida en que lo que la Decisión pretende resolver, según ella, no es una situación de emergencia existente o inminente que afecta a la República Italiana y la República Helénica, sino, al menos en parte, situaciones hipotéticas futuras de las que, en el momento en que se adoptó la Decisión impugnada, no podía afirmarse, con suficiente grado de probabilidad, que fueran a producirse.

125. La República Eslovaca estima que el período de aplicación de la Decisión impugnada, de dos o incluso tres años, es demasiado largo para que se pueda afirmar que, a lo largo de todo ese período, las medidas adoptadas responderán a la situación de emergencia, actual o inminente, que afecta a la República Italiana y la República Helénica. De este modo, durante dicho período, la situación de emergencia puede dejar de existir en dichos Estados miembros. Añade que el mecanismo de reubicación de la reserva de 54 000 personas adicionales establecido en el artículo 4, apartado 3, en relación con el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión impugnada, pretende hacer frente a situaciones totalmente hipotéticas en otros Estados miembros.

126. La República de Polonia defiende este punto de vista argumentando que el artículo 78 TFUE, apartado 3, se refiere a una situación de crisis preexistente y actual que exige la adopción de medidas correctivas inmediatas y no, como, en su opinión, hace la Decisión impugnada, a situaciones de crisis que puedan surgir en el futuro, pero cuya llegada, naturaleza y amplitud son inciertas o difíciles de prever.

127. Contrariamente a la República Eslovaca y a la República de Polonia, considero que el hecho de que la Decisión impugnada se refiera a acontecimientos o a situaciones futuras no es en absoluto incompatible con el artículo 78 TFUE, apartado 3.

128. En efecto, debo recordar que de los considerandos 13 y 26 de la Decisión impugnada se desprende que su adopción viene motivada, antes que nada, por la necesidad de hacer frente a una situación de emergencia que se manifestó especialmente durante los meses de julio y agosto 2015 en Italia y Grecia. La circunstancia de que la Decisión impugnada contenga varias disposiciones que permiten adaptarla a la evolución de la situación no debe ocultar que dicha Decisión se adoptó para resolver un problema que nació antes de su adopción.

129. Como quiera que sea, considero que artículo 78 TFUE, apartado 3, no se opone a que la Decisión impugnada contenga varias disposiciones que permiten adaptarla a la evolución de los flujos migratorios. Esta disposición confiere al Consejo un amplio margen de apreciación al escoger medidas que han de adoptarse con el fin de hacer frente debidamente a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países. Dado que esta situación de emergencia podía perdurar, evolucionar y afectar a otros Estados miembros, el Consejo podía contemplar la posibilidad de adaptar su actuación y, en particular, las características y disposiciones de aplicación del mecanismo de reubicación temporal.

130. Así pues, la necesidad de hacer frente a una situación de emergencia mediante medidas provisionales, expresada en el artículo 78 TFUE, apartado 3, que constituye la base jurídica de la Decisión impugnada, no excluye ni la adaptación de una medida como dicha Decisión a la evolución de la situación ni la adopción por parte del Consejo de actos de ejecución. Hacer frente a la emergencia no excluye el carácter evolutivo y adaptado de la respuesta, con tal de que esta conserve su carácter provisional.

131. Por lo tanto, desde ese punto de vista, son perfectamente compatibles con el artículo 78 TFUE, apartado 3, disposiciones como el artículo 1, apartado 2, párrafo segundo, y el artículo 4, apartado 3, de la Decisión impugnada, que prevén la posibilidad de que la Comisión presente propuestas al Consejo si considera que una adaptación del mecanismo de reubicación está justificada por la evolución de la situación sobre el terreno o que un Estado miembro afronta una situación de emergencia caracterizada por una afluencia repentina de nacionales de terceros países debida a un cambio brusco de los flujos migratorios.

132. El Consejo también reprodujo, sin menoscabo de la legalidad de la Decisión impugnada, en su artículo 9, primera frase, las condiciones en las que pueden adoptarse medidas provisionales, diferentes de las de la Decisión impugnada, con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 3, y las consecuencias que pueden resultar de estas con respecto a la aplicación de la Decisión impugnada.

133. Por último, como señala con razón el Consejo, el hecho de que la Decisión impugnada contemple la adopción de actos de ejecución⁴⁶ y supedita la adopción de estos a acontecimientos o situaciones futuras no puede viciar de ilegalidad dicha Decisión. En efecto, como se desprende del considerando 28 de la Decisión impugnada, el ejercicio por el Consejo de tales competencias de ejecución es necesario para permitir una rápida adaptación del mecanismo temporal de reubicación a situaciones que evolucionan con celeridad sobre el terreno.

134. En consecuencia, el segundo submotivo del quinto motivo de la República Eslovaca es infundado.

135. De lo anteriormente expuesto resulta que todos los motivos formulados por la República Eslovaca y por Hungría, basados en la inadecuación del artículo 78 TFUE, apartado 3, como base jurídica para la adopción de la Decisión impugnada, deben desestimarse por infundados.

C. Sobre los motivos relativos a la regularidad del procedimiento de adopción de la Decisión impugnada y basados en vicios sustanciales de forma

1. Sobre el primer motivo de la República Eslovaca y sobre el séptimo motivo de Hungría, basados en una infracción del artículo 68 TFUE

136. La República Eslovaca y Hungría sostienen que, al ir la Decisión impugnada más allá de las orientaciones definidas por el Consejo Europeo en sus Conclusiones de 25 y 26 de junio de 2015, según las cuales la distribución de las personas reubicadas debía decidirse «por consenso» y «reflej[ar] las situaciones específicas de los Estados miembros»,⁴⁷ el Consejo infringió el artículo 68 TFUE e incurrió en vicios sustanciales de forma.

137. A tenor del artículo 15 TUE, apartado 1, «el Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna».

138. Con arreglo al artículo 68 TFUE, «el Consejo Europeo definirá las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia».

139. Debo señalar que, aunque, efectivamente, las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015 contienen efectivamente una disposición que establece que los Estados miembros deberían decidir «por consenso» la distribución de personas claramente necesitadas de protección internacional, y ello, mediante una decisión «que refleje las situaciones específicas de los

⁴⁶ Véase el artículo 4, apartados 2, 4 y 6, así como el artículo 11, apartado 2, de la Decisión impugnada.

⁴⁷ Véase el punto 4, letra b), de las presentes conclusiones.

Estados miembros»,⁴⁸ esta disposición se refiere a la reubicación temporal y excepcional en un plazo de dos años, desde Italia y Grecia, de 40 000 personas. Pues bien, esa medida de reubicación de 40 000 personas es el objeto de la Decisión 2015/1523, que responde, por lo tanto, precisamente a la orientación dictada por el Consejo Europeo.

140. Según la República Eslovaca y Hungría, una nueva medida de reubicación de emergencia como la que establece la Decisión impugnada no podía proponerse, ni menos aún adoptarse, sin que el Consejo Europeo se pronunciara previamente en ese sentido.

141. Así, la República Eslovaca considera que, al adoptar la Decisión impugnada sin que se hubiera modificado o ampliado el mandato que se desprende de las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015, el Consejo invadió las funciones y las competencias del Consejo Europeo. Considera que, por lo tanto, conculcó el artículo 68 TFUE, así como el artículo 13 TUE, apartado 2, y el principio de equilibrio institucional. Además, según Hungría, el artículo 15 TUE debería interpretarse en el sentido de que las Conclusiones del Consejo Europeo obligan a las instituciones de la Unión.

142. Con arreglo al artículo 13 TUE, apartado 2, «cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos». Esta disposición constituye la expresión del principio de equilibrio institucional, característico de la estructura institucional de la Unión, que implica que cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás.⁴⁹

143. En mi opinión, ni la Comisión ni el Consejo sobrepasaron las atribuciones que les confiere, respectivamente, el artículo 78 TFUE, apartado 3, al proponer y, posteriormente, al adoptar la Decisión impugnada.

144. En particular, las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015 no pueden tener como efecto prohibir a la Comisión proponer, y luego, al Consejo adoptar, un mecanismo provisional y vinculante de reubicación de solicitantes de protección internacional que complete la Decisión 2015/1523.

145. A este respecto, he de recordar que las medidas provisionales que el Consejo puede adoptar con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 3, lo son a propuesta de la Comisión. Esta facultad de iniciativa, reconocida con carácter general a la Comisión, en virtud del artículo 17 TUE, apartado 2, podría quedar comprometida si se admitiera que se supeditara a la previa adopción de Conclusiones por parte del Consejo Europeo, más aún cuando una disposición del Tratado, como el artículo 78 TFUE, apartado 3, confiere a la Comisión la facultad de proponer una respuesta inmediata de la Unión a una situación de emergencia. En virtud de su facultad de iniciativa, la Comisión, que, con arreglo al artículo 17 TUE, apartado 1, «promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin», debe poder determinar el objeto, la finalidad y el contenido de su propuesta.⁵⁰

146. Como señalan, en sustancia, la República Italiana y el Gran Ducado de Luxemburgo, la Decisión impugnada da respuesta a una nueva situación de emergencia sobrevenida durante los meses de julio y agosto 2015. La adopción de un mecanismo de reubicación temporal de 120 000 solicitantes de protección internacional, al amparo del artículo 78 TFUE, apartado 3, no requería haber sido previsto

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ Véase, en particular, la sentencia de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión (C-409/13, EU:C:2015:217), apartado 64 y jurisprudencia citada.

⁵⁰ Véase, en este sentido, la sentencia de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión (C-409/13, EU:C:2015:217), apartado 70. En mi opinión, esta jurisprudencia ha de aplicarse también a actos no legislativos.

específica y previamente en unas Conclusiones del Consejo Europeo. Este requisito, además de no inferirse de la redacción de dicha disposición, tendría como efecto enervar la capacidad de reacción de la que han de hacer prueba las instituciones de la Unión cuando unos Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia.

147. Por otra parte, no procede atribuir a las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015 efectos que vayan más allá de la adopción de la medida cuya finalidad es, precisamente, darles cumplimiento, que es la Decisión 2015/1523, que trata sobre la reubicación voluntaria de 40 000 personas.

148. En cualquier caso, aunque se considerase que la Decisión 2015/1523 no agotó las recomendaciones contenidas en las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015, no advierto en la actuación desplegada por la Comisión y el Consejo, con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 3, con vistas a adoptar la Decisión impugnada, ninguna contradicción de principio con las orientaciones definidas por el Consejo Europeo en sus Conclusiones de 25 y 26 de junio de 2015.

149. En efecto, el Consejo Europeo declara, en el punto 2 de dichas Conclusiones, que procede imprimir impulso a los trabajos «como continuación a la Agenda Europea de Migración que ha presentado la Comisión». Pues bien, esta Agenda prevé la activación del mecanismo de emergencia establecido en el artículo 78 TFUE, apartado 3. Además, en el punto 3 de dichas Conclusiones, el Consejo Europeo hace un llamamiento a que se despliegue «un esfuerzo más amplio [...] para contener mejor la creciente afluencia de inmigrantes ilegales», especialmente desarrollando la dimensión relativa a la reubicación. Por lo tanto, la Comisión y el Consejo se han situado en la línea de actuación preconizada por el Consejo Europeo proponiendo y, luego, adoptando la Decisión impugnada sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3.

150. Por último, en tanto y cuanto la impugnación en cuanto al fondo formulada por la República Eslovaca y por Hungría se refiere al hecho de que la Decisión impugnada fue adoptada por mayoría cualificada, procede señalar que, dado que el artículo 78 TFUE, apartado 3, permite al Consejo adoptar medidas por mayoría cualificada, no cabe, salvo disposición en sentido contrario del Tratado, que el Consejo Europeo modifique esta regla de voto imponiendo al Consejo un voto por unanimidad. En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, dado que las normas relativas a la formación de la voluntad de las instituciones de la Unión están establecidas en los Tratados y no tienen carácter dispositivo ni para los Estados miembros ni para las propias instituciones, solo los Tratados pueden, en casos particulares, facultar a una institución para modificar un proceso decisorio establecido por ellos.⁵¹

151. De lo anteriormente expuesto se desprende que procede desestimar el primer motivo de la República Eslovaca y el séptimo motivo de Hungría por infundados.

⁵¹ Véase, en particular, la sentencia de 10 de septiembre de 2015, Parlamento/Consejo (C-363/14, EU:C:2015:579), apartado 43 y jurisprudencia citada.

2. Sobre el tercer submotivo del tercer motivo y sobre el primer submotivo del cuarto motivo de la República Eslovaca, así como sobre el quinto motivo de Hungría, basados en un vicio sustancial de forma al no haber cumplido el Consejo la obligación de consulta al Parlamento establecida en el artículo 78 TFUE, apartado 3

152. La República Eslovaca y Hungría alegan que, dado que el Consejo aportó modificaciones sustanciales a la propuesta inicial de la Comisión y adoptó la Decisión impugnada sin volver a consultar al Parlamento, incurrió en un vicio sustancial al incumplir los requisitos de forma exigidos por el artículo 78 TFUE, apartado 3, que debe llevar a la anulación de la Decisión impugnada. La República Eslovaca estima que, al proceder de este modo, el Consejo también infringió el artículo 10 TUE, apartados 1 y 2, el artículo 13 TUE, apartado 2, así como los principios de la democracia representativa, equilibrio institucional y buena administración.

153. Sobre esta cuestión, la República Eslovaca y Hungría dan cuenta de las modificaciones sustanciales que seguidamente se mencionan.

154. Estos dos Estados miembros señalan que, en la Decisión impugnada, Hungría ya no figura entre los Estados miembros beneficiarios del mecanismo de reubicación, sino entre los Estados miembros de reubicación, lo cual llevó a la supresión del anexo III de la propuesta inicial y a la inclusión de Hungría en los anexos I y II de la Decisión impugnada.

155. La modificación fundamental se debe, según esos dos Estados, al hecho de que, aunque se mantuvo el número total de 120 000 personas, 54 000 de ellas, que se había previsto inicialmente reubicar desde Hungría, fueron transformadas en una «reserva» no contemplada en la propuesta inicial de la Comisión. Señalan que, en consecuencia, la estructura y varios elementos esenciales de esta propuesta fueron modificados profundamente, como su título y ámbito de aplicación *ratione personae*, la lista de los Estados miembros beneficiarios y de reubicación, así como el número de personas que debían reubicarse en cada uno de los Estados miembros. Ello dio lugar, según esos dos Estados, a modificaciones incorporadas en los artículos 1 y 3, así como en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión impugnada.

156. La República Eslovaca menciona otras modificaciones de la propuesta inicial de la Comisión. Así, ese Estado miembro indica que, contrariamente a lo que ocurrió con esta propuesta, la Decisión impugnada establece en su artículo 4, apartado 3, que otros Estados miembros pueden beneficiarse del mecanismo de reubicación si reúnen los requisitos establecidos por dicha disposición. Señala, por otra parte, que el artículo 13, apartado 3, de la Decisión impugnada prevé que esta se aplique retroactivamente a los solicitantes llegados a partir del 24 de marzo de 2015, es decir, un plazo de seis meses anterior a la adopción de dicha Decisión, mientras que en su propuesta inicial, la Comisión había limitado la retroactividad a un mes.

157. De igual modo, considera que el artículo 4, apartados 5 y 6, de la Decisión impugnada incluye modificaciones sustanciales en relación con la propuesta inicial de la Comisión en cuanto al régimen de suspensión temporal de la participación de un Estado miembro en el proceso de reubicación. En efecto, la República Eslovaca alega que la Decisión impugnada dispone que la facultad de decidir tal suspensión corresponde al Consejo cuando la Comisión había propuesto que tal facultad le fuera encomendada a ella. Entiende que la Decisión impugnada también supone una limitación de la suspensión al 30 % de los solicitantes asignados al Estado miembro afectado, mientras que la propuesta inicial de la Comisión no contemplaba tal limitación. Añade que, mientras que la propuesta inicial de la Comisión imponía al Estado miembro dispensado la obligación abonar una compensación económica, el texto de la Decisión impugnada no recoge tal obligación.

158. Por último, la República Eslovaca señala que, mientras que el considerando 25 de la propuesta inicial de la Comisión señalaba la clave de reparto utilizada para determinar el número de personas que debían reubicarse en cada Estado miembro, la Decisión impugnada no menciona dicha clave, de manera que dicha Decisión no permite conocer cuáles son los criterios seguidos para determinar los contingentes asignados a cada Estado miembro.

159. Las demandantes reprochan al Consejo que no consultara de nuevo al Parlamento tras haber realizado esas modificaciones fundamentales a la propuesta inicial de la Comisión, y ello a pesar de que, en su resolución de 17 de septiembre de 2015, el Parlamento había pedido al Consejo que le consultara de nuevo si se proponía modificar sustancialmente la propuesta de la Comisión.

160. Consideran que, aunque la Presidencia de la Unión informó en debida forma al Parlamento, en particular a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento (en lo sucesivo, «Comisión LIBE»), de la evolución del expediente en el Consejo, ello no puede sustituir una resolución formal del Parlamento adoptada en una sesión plenaria.

161. Hungría se refiere a dos escritos remitidos por el Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento al Presidente del Parlamento en los que, entre otras cosas, se indica que dicha Comisión también llegó a la conclusión de que el Consejo había modificado sustancialmente la propuesta inicial de la Comisión al retirar a Hungría del círculo de Estados miembros beneficiarios y que, por lo tanto, el Parlamento debería haber sido consultado nuevamente. Añade que, a pesar de ello, y por razones políticas, dicha Comisión recomendó al Parlamento que no interviniera en los presentes asuntos ante el Tribunal de Justicia.

162. El Consejo discrepa de la utilización de esos dos escritos en el marco de los presentes procedimientos y, en particular, ha solicitado al Tribunal de Justicia que practique diligencias de prueba con objeto de comprobar su autenticidad. En mi opinión, esos dos escritos no han de ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia, al que compete, en último término, y con independencia del contenido de tales escritos, decidir si el Consejo cumplió su obligación de consultar al Parlamento con arreglo a lo previsto en el artículo 78 TFUE, apartado 3.

163. Según el Tribunal de Justicia, «la consulta en debida forma al Parlamento en los casos previstos por el Tratado constituye un requisito formal esencial cuyo incumplimiento implica la nulidad del acto».⁵² Asimismo, debo subrayar que, según una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «la exigencia de consultar al Parlamento [...], en los casos previstos por el Tratado, implica la necesidad de consultarle nuevamente siempre que el texto finalmente adoptado, considerado en su conjunto, difiera en su contenido material del texto sobre el cual ya se haya consultado al Parlamento, salvo en los casos en que las enmiendas respondan, en lo fundamental, al deseo expresado por el propio Parlamento».⁵³

164. En consecuencia, procede examinar si las modificaciones, a las que se refieren las demandantes, afectan a la propia sustancia del texto considerado en su conjunto.

165. A tal respecto, ha de señalarse que la propuesta inicial de la Comisión, al igual que la propuesta modificada, previó, con el fin de responder a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, un mecanismo de reubicación temporal de 120 000 personas, y estableció con carácter obligatorio el reparto de dichas personas entre los Estados miembros a lo largo de un período determinado. La retirada de Hungría de los Estados miembros que se benefician de dicho mecanismo constituye, ciertamente, una modificación jurídica, pero no altera las características fundamentales de dicho mecanismo.

⁵² Véase, en particular, la sentencia de 10 de junio de 1997, Parlamento/Consejo (C-392/95, EU:C:1997:289), apartado 14 y jurisprudencia citada.

⁵³ Véase, en particular, la sentencia de 10 de junio de 1997, Parlamento/Consejo (C-392/95, EU:C:1997:289), apartado 15 y jurisprudencia citada.

166. A raíz de dicha retirada, la propuesta inicial de la Comisión debió ajustarse en varios puntos, especialmente en lo relativo a la reserva de 54 000 personas. Sin embargo, dichas adaptaciones no alteran la estructura fundamental de la Decisión impugnada. Por otra parte, no me parece que las demás modificaciones que han sido apuntadas por la República Eslovaca alteren la esencia de la propuesta inicial, como ya he señalado anteriormente.

167. En suma, las distintas modificaciones introducidas por la Comisión en su propuesta no alteraron, en mi opinión, la propia sustancia de la Decisión impugnada, considerada en su conjunto, por lo que no requerían que volviera a consultarse nuevamente al Parlamento.

168. Debo añadir que cabe poner en duda la necesidad de una nueva consulta al Parlamento cuando la principal modificación aportada por el Consejo a la propuesta inicial de la Comisión no resulta de una decisión tomada libremente por este, sino que se limita a hacer constar una nueva circunstancia ajena a su voluntad y que, además, tiene la obligación de tener en cuenta.

169. En el presente asunto, debe subrayarse que el Consejo no podía obligar a Hungría a seguir siendo beneficiaria del mecanismo de reubicación temporal, como se contemplaba en la propuesta inicial de la Comisión. En consecuencia, lo único que podía hacer el Consejo era tomar nota de la voluntad expresada por dicho Estado miembro de no figurar entre los Estados miembros favorecidos por la aplicación de dicho mecanismo.

170. Además, salvo que se considere que se trata de una consulta puramente formal, la razón de ser de la consulta al Parlamento es llegar, en su caso, a que el Consejo modifique el texto presentado en el sentido deseado por el Parlamento. Pues bien, en los presentes asuntos, el Consejo no tenía otra opción que tomar nota de la retirada de Hungría y adaptar su Decisión a dicha circunstancia ajena a su voluntad.

171. En suma, considero que, para determinar si debería o no haberse consultado nuevamente al Parlamento, no puede considerarse como un elemento fundamental de una normativa un elemento sobre el cual el Consejo carece de control. No se trata, en este caso, del resultado de un compromiso político, sino de una negativa expresada por un Estado miembro a beneficiarse de una medida provisional adoptada con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 3. Aunque el Consejo puede obligar a los Estados miembros, basándose en dicha disposición, en relación con el artículo 80 TFUE, a hacer prueba de solidaridad y a asumir su parte de responsabilidad para hacer frente a una situación de emergencia, no puede, en mi opinión, obligar a un Estado miembro a beneficiarse de esa solidaridad.

172. En cualquier caso, suponiendo que pueda considerarse que el texto finalmente adoptado, considerado en su conjunto, se aparta sustancialmente del texto sobre cuya base el Parlamento adoptó su resolución legislativa de 17 de septiembre de 2015, estimo que, habida cuenta de la situación de emergencia en la que se adoptó una medida con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 3, como la Decisión impugnada, el Parlamento fue consultado debidamente a lo largo de todo el procedimiento, tanto en relación con la versión inicial de la propuesta de la Comisión como en relación con las modificaciones introducidas en la misma.

173. De las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia, especialmente las del Consejo y el Gran Ducado de Luxemburgo, se desprende que el Parlamento, con ocasión de múltiples contactos formales e informales, fue informado por el Consejo de prácticamente todas las modificaciones introducidas en el texto inicial y que no se opuso a las mismas.

174. Más concretamente, el Consejo expone, sin que nadie lo haya desmentido, que el 14 de septiembre de 2015, a las 12 horas, decidió consultar al Parlamento acerca de la propuesta de la Comisión. Ese mismo día, el Secretario General del Consejo transmitió formalmente un escrito de consulta dirigido a la atención del Presidente del Parlamento, en el que el Consejo se comprometía a mantener al Parlamento plenamente informado de la evolución del expediente en el Consejo. El

16 de septiembre de 2015, el Sr. Jean Asselborn, Ministro de Inmigración y de Asilo de Luxemburgo, Presidente del Consejo, asistió a la sesión plenaria extraordinaria del Parlamento. En sus intervenciones, presentó los resultados de la reunión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 14 de septiembre de 2015. En esa ocasión, anunció que Hungría había manifestado su negativa a que se la considerara un Estado miembro de primera línea y a beneficiarse del mecanismo de solidaridad, así como que se mantenía, pese a la retirada de Hungría, el número de 120 000 personas que debían reubicarse.

175. Por lo tanto, como señala acertadamente el Gran Ducado de Luxemburgo, el Parlamento estuvo en condiciones de tener en cuenta dicha circunstancia a efectos de la adopción de su resolución legislativa de 17 de septiembre de 2015. Pudo, en consecuencia, tener conocimiento, en la fase de consulta formal, de la retirada de Hungría del círculo de beneficiarios del mecanismo de reubicación temporal de 120 000 personas. Considera que, con ello, se dio al Parlamento la oportunidad de expresar su opinión acerca de si le parecía que esta nueva circunstancia se oponía a la adopción de la Decisión impugnada.

176. A mi juicio, el hecho de que la resolución legislativa del Parlamento de 17 de septiembre de 2015 no refleje esa retirada de Hungría y que no haya ninguna otra resolución en que se formalice la consulta del Parlamento acerca de las modificaciones introducidas en la propuesta de la Comisión a raíz de dicha retirada no es determinante.

177. Estimo que las características particulares de la base jurídica constituida por el artículo 78 TFUE, apartado 3, abogan en favor de una relativa flexibilidad a la hora de comprobar si el Parlamento volvió a ser debidamente consultado después de la retirada de Hungría y de las modificaciones del texto inicial resultantes de dicha retirada.

178. Por lo demás, debo señalar que el Parlamento tuvo plenamente en cuenta este contexto de emergencia al ser consultado. En efecto, la resolución legislativa del Parlamento de 17 de septiembre de 2015 fue adoptada por el procedimiento de urgencia establecido en el artículo 154 del Reglamento de dicha institución. Asimismo, he de señalar que, en esa misma resolución, el Parlamento subrayó «la situación excepcional de emergencia y la necesidad de abordar la situación sin más demora».

179. Bien es cierto que en dicha resolución el Parlamento «pide al Consejo que le consulte de nuevo si se propone modificar sustancialmente la propuesta de la Comisión». No obstante, considero que, habida cuenta del carácter excepcional de la situación de emergencia y la celeridad que se impone a la hora de dar una respuesta a la crisis migratoria, subrayada por el propio Parlamento, no procede exigir que se lleve a cabo una nueva consulta con arreglo a una tramitación formal y procedimental estricta.

180. Por otra parte, el Consejo detalla la manera en que el Parlamento fue informado en debida forma, entre el 17 de septiembre de 2015, fecha de su resolución legislativa, y el 22 de septiembre de 2015, fecha en que se adoptó la Decisión impugnada.

181. Así, en el marco de los contactos informales anunciados en el escrito de consulta, la presidencia del Consejo preparó para el Parlamento una versión consolidada del texto de la propuesta, que incorporaba todos los cambios introducidos por el Consejo hasta el 21 de septiembre de 2015 a las 22 horas. Este texto fue comunicado al Parlamento el 22 de septiembre de 2015 a las 9 horas. El mismo día, la Comisión LIBE, de la que no se discute que constituye la comisión parlamentaria competente en materia de asilo, celebró una reunión durante la cual la presidencia del Consejo presentó el texto de la propuesta de la Comisión modificada. A este respecto, la presidencia del Consejo pudo integrar en su presentación las últimas modificaciones introducidas en el texto durante la reunión extraordinaria del Comité de Representantes Permanentes (Coreper) celebrada esa misma mañana. El Parlamento también fue informado del orden del día de la reunión del Consejo que iba a celebrarse ese mismo

día a las 14 horas 30 minutos, así como de las intenciones de la presidencia y de la evolución que previsiblemente seguiría el expediente durante esa reunión del Consejo. A continuación, la Comisión LIBE celebró un debate sobre el texto resultante de dichas modificaciones y previó la celebración de una reunión extraordinaria del Consejo.

182. De estos elementos se desprende que el Consejo asoció estrechamente al Parlamento a la elaboración de la Decisión impugnada. A la vista del contexto de emergencia reconocido y tenido en cuenta por el propio Parlamento y de la flexibilidad requerida por el propio desarrollo del procedimiento en tal contexto, procede reconocer que el Parlamento fue debidamente consultado, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 78 TFUE, apartado 3.

183. En consecuencia, sugiero al Tribunal de Justicia que desestime por infundados el tercer submotivo del tercer motivo y el primer submotivo del cuarto motivo de la República Eslovaca, así como el quinto motivo de Hungría.

3. Sobre el segundo submotivo del cuarto motivo de la República Eslovaca y sobre el tercer motivo de Hungría, basados en un vicio sustancial de forma debido a que el Consejo no se pronunció por unanimidad, contrariamente a lo establecido en el artículo 293 TFUE, apartado 1

184. La República Eslovaca y Hungría sostienen que, al adoptar la Decisión impugnada, el Consejo incurrió en un vicio sustancial de forma, infringiendo lo prescrito en el artículo 293 TFUE, apartado 1, al haber modificado la propuesta de la Comisión sin cumplir el requisito de unanimidad establecido en dicha disposición. La República Eslovaca considera que, al actuar así, el Consejo también infringió el artículo 13 TUE, apartado 2, y los principios de equilibrio institucional y de buena administración.

185. Según las demandantes, el requisito de unanimidad establecido en el artículo 293 TFUE, apartado 1, se aplica a cualquier modificación de la propuesta de la Comisión, incluso en el caso de modificación menor, y con independencia de si la Comisión ha aceptado explícita o implícitamente las modificaciones introducidas en su propuesta durante el debate en el Consejo.

186. Las demandantes alegan asimismo que no hay nada que indique que, durante el procedimiento de adopción de la Decisión impugnada, la Comisión retirara su propuesta y presentara una nueva, redactada en términos idénticos al texto que posteriormente se convirtió en la Decisión impugnada. Consideran que, al contrario, del acta de la sesión del Consejo de 22 de septiembre de 2015 resulta que la Comisión no presentó una nueva propuesta ni realizó una declaración previa en relación con el proyecto modificado en los términos en que, finalmente, fue adoptado por el Consejo. Pues bien, según las demandantes, se exige que la Comisión se adhiera activa y explícitamente a las modificaciones en cuestión para poder considerar que ha modificado su propuesta en el sentido del artículo 293 TFUE, apartado 2. Además, el caso de autos difiere del asunto de la sentencia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo.⁵⁴

187. Por último, las demandantes dudan que los dos miembros de la Comisión que estuvieron presentes en las diferentes reuniones celebradas en el Consejo estuvieran debidamente apoderados por el Colegio de Comisarios para aprobar el texto en los términos en que fue finalmente adoptado por el Consejo.

188. No comparto la posición defendida por las demandantes.

⁵⁴ C-280/93, EU:C:1994:367.

189. Como señalé anteriormente, el Tratado FUE confiere a la Comisión una facultad de iniciativa legislativa. El artículo 293 TFUE, apartado 1, permite garantizar esta facultad, en la medida en que prevé que, salvo en los casos contemplados en las disposiciones del Tratado FUE que en el mismo se mencionan, cuando el Consejo se pronuncie, en virtud de los Tratados, a propuesta de la Comisión, únicamente podrá modificar la propuesta por unanimidad.⁵⁵

190. Por lo demás, el artículo 293 TFUE, apartado 2 precisa que, «en tanto que el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión podrá modificar su propuesta mientras duren los procedimientos que conduzcan a la adopción de un acto de la Unión».

191. Estimo que, en el contexto del procedimiento que llevó a la adopción de la Decisión impugnada, no se ha menoscabado la facultad de iniciativa de la Comisión, que el artículo 293 TFUE pretende preservar. Por otra parte, debo señalar que la propia Comisión ha manifestado que, en el presente procedimiento, se han respetado sus prerrogativas institucionales.

192. De las explicaciones dadas por la Comisión al Tribunal de Justicia se desprende que el objetivo prioritario que se impuso a sí misma en su reunión de 16 de septiembre de 2015 era conseguir que el Consejo adoptara, en su sesión de 22 de septiembre de 2015, una decisión vinculante e inmediatamente aplicable de reubicación de 120 000 personas claramente necesitadas de protección internacional. Según lo alegado por la Comisión, para alcanzar ese objetivo prioritario, se dio a los Sres. Frans Timmermans, primer Vicepresidente de la Comisión, y Dimitris Avramopoulos, Comisario de Migración, Asuntos de Interior y Ciudadanía, el margen de maniobra necesario en relación con los demás aspectos de la propuesta.

193. Como aclara la Comisión, el artículo 13 de su Reglamento interno le permite «encargar a uno o varios de sus miembros, de acuerdo con el Presidente, la adopción del texto definitivo de un acto o de una propuesta que deba someterse a las otras instituciones, cuya sustancia haya definido en sus deliberaciones». Observo que las demandantes no han aportado ningún principio de prueba que pueda fundamentar sus alegaciones relativas a la falta de habilitación de los dos miembros de la Comisión por parte del Colegio de Comisarios para aprobar, en nombre de la Comisión, las modificaciones a la propuesta inicial. En tales circunstancias y a la vista de las explicaciones dadas por la Comisión, procede, en mi opinión, presumir que el primer Vicepresidente de la Comisión y el comisario competente en materia de asilo y de inmigración estaban debidamente habilitados por el Colegio de Comisarios para participar plenamente, en nombre de la Comisión, en el procedimiento que llevó a la adopción de la Decisión impugnada.

194. En el procedimiento que llevó a la adopción de la Decisión impugnada, se mantuvo intacta la facultad de iniciativa de la Comisión, pues ha de considerarse que la Comisión modificó su propuesta al amparo de la posibilidad contemplada en el artículo 293 TFUE, apartado 2.

195. A este respecto, ha de señalarse que el Tribunal de Justicia no concede importancia a la forma que pueda adoptar la propuesta modificada. Según dicho Tribunal, «tales propuestas modificadas forman parte del procedimiento legislativo [de la Unión] que se caracteriza por cierta flexibilidad, necesaria para alcanzar una convergencia de puntos de vista entre las instituciones».⁵⁶

196. La necesidad de reconocer una cierta flexibilidad al proceso de toma de decisiones para facilitar la búsqueda de compromisos políticos es aún más aguda en un contexto de emergencia como el que caracteriza la aplicación del artículo 78 TFUE, apartado 3.

⁵⁵ Véase la sentencia de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión (C-409/13, EU:C:2015:217), apartados 71 y 72.

⁵⁶ Véase, en particular, la sentencia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo (C-280/93, EU:C:1994:367), apartado 36 y jurisprudencia citada.

197. De ello resulta que lo importante, a efectos de garantizar el respeto a la facultad de iniciativa de la Comisión, es comprobar si esta ha dado o no su consentimiento a las modificaciones introducidas en su propuesta. Como señala con razón el Consejo, de la lectura combinada de las disposiciones del artículo 293 TFUE, apartados 1 y 2, se desprende que la exigencia de unanimidad del Consejo solo se aplica en una situación en la que la Comisión se oponga a que se modifique su propuesta.

198. Pues bien, se desprende de los autos que el primer Vicepresidente de la Comisión y el Comisario competente en materia de asilo y de inmigración participaron de forma activa y continuada en la búsqueda de un compromiso político en el Consejo. A tal fin, esos dos miembros de la Comisión aceptaron las modificaciones introducidas por el Consejo en la propuesta inicial. De esa manera, en el momento de pronunciarse, se había sometido al Consejo una propuesta de la Comisión modificada con arreglo al compromiso político aceptado por dos miembros de la Comisión, debidamente apoderados a estos efectos por esta última, conforme a lo establecido en el artículo 293 TFUE, apartado 2.⁵⁷

199. A la vista de lo anteriormente expuesto, sugiero al Tribunal de Justicia que desestime por infundados el segundo submotivo del cuarto motivo de la República Eslovaca y el tercer motivo de Hungría.

4. Sobre el segundo submotivo del tercer motivo de la República Eslovaca y sobre el cuarto motivo de Hungría, basados en un vicio sustancial de forma por no haberse respetado el derecho de los parlamentos nacionales a emitir un dictamen con arreglo al Protocolo (n.º 1) y al Protocolo (n.º 2)

200. La República Eslovaca, con carácter subsidiario, y Hungría alegan que, al adoptarse la Decisión impugnada, no se respetó el derecho de los parlamentos nacionales a emitir un dictamen sobre cualquier proyecto de acto legislativo establecido en el Protocolo (n.º 1) y el Protocolo (n.º 2).

201. Dado que, según las demandantes, la Decisión impugnada constituye, por su contenido, un acto legislativo, en la medida en que modifica actos legislativos de la Unión, tal Decisión debería haberse adoptado a través del procedimiento legislativo, de manera que se respetara el derecho de los parlamentos nacionales a emitir un dictamen sobre la propuesta de dicho acto. Estiman que, por lo tanto, la comunicación del proyecto a los parlamentos nacionales a efectos meramente informativos, como la que se realizó el 13 de septiembre de 2015, no era suficiente. En cualquier caso, consideran que, dado que el Consejo adoptó el proyecto, en su versión modificada, el 22 de septiembre de 2015, no se respetó el plazo de ocho semanas de que disponen los parlamentos nacionales para emitir un dictamen con arreglo al artículo 4 del Protocolo (n.º 1) y del artículo 6 del Protocolo (n.º 2).

202. Además, consideran que la excepción en caso de urgencia, tal y como se contempla en el artículo 4 del Protocolo (n.º 1), que permite acortar el mencionado plazo de ocho semanas, no es aplicable dado que ningún documento del Consejo se refiere a la necesidad de que, a la vista la urgencia del asunto, los parlamentos nacionales tuvieran que emitir sus dictámenes sobre el proyecto en un plazo más breve.

203. Al igual que el Consejo, considero que, en la medida en que, como ya se ha acreditado más arriba, la Decisión impugnada constituye un acto no legislativo, dicha Decisión no estaba sometida a los requisitos relativos a la participación de los parlamentos nacionales relacionados con la adopción de un acto legislativo, como los establecidos en el Protocolo (n.º 1) y el Protocolo (n.º 2).

204. En consecuencia, procede desestimar por infundados el segundo submotivo del tercer motivo de la República Eslovaca y el cuarto motivo de Hungría.

⁵⁷ Véase, en el mismo sentido, la sentencia de 11 de septiembre de 2003, Austria/Consejo (C-445/00, EU:C:2003:445), apartados 16 y 17, así como los apartados 44 a 47.

5. Sobre el primer submotivo del tercer motivo de la República Eslovaca, basado en un vicio sustancial de forma, por no haber tenido en cuenta el Consejo el requisito de publicidad de sus deliberaciones y votaciones

205. La República Eslovaca sostiene, con carácter subsidiario, que, si el Tribunal de Justicia considerase que la Decisión impugnada fue adoptada a través de un procedimiento legislativo y constituye, por lo tanto, un acto legislativo, de ello ha de inferirse que el Consejo incurrió en un vicio sustancial de forma al adoptar la Decisión impugnada a puerta cerrada en el ejercicio de sus actividades no legislativas, dado que el artículo 16 TUE, apartado 8, y el artículo 15 TFUE, apartado 2, establecen que las reuniones del Consejo son públicas con respecto a la deliberación y a la votación sobre un proyecto de acto legislativo.

206. Estimo, al igual que el Consejo, que, en tanto en cuanto, como se ha demostrado más arriba, la Decisión impugnada constituye un acto no legislativo, dicha Decisión no está sometida a los requisitos aplicables a la adopción de actos legislativos, entre los que se cuenta la exigencia de publicidad de las deliberaciones y votación del Consejo.

207. En consecuencia, ha de desestimarse por infundado el primer submotivo del tercer motivo de la República Eslovaca.

6. Sobre el sexto motivo de Hungría, basado en un vicio sustancial de forma consistente en que, al adoptarse la Decisión impugnada, el Consejo no cumplió las normas en materia de régimen lingüístico del Derecho de la Unión

208. Hungría alega que el Consejo incurrió en un vicio sustancial de forma al adoptar la Decisión impugnada sin que el texto sometido a votación estuviera disponible en todas las lenguas oficiales de la Unión.

209. Más concretamente, señala que el Consejo incumplió el régimen lingüístico del Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 14, apartado 1, de su Reglamento interno,⁵⁸ dado que los textos que recogían las sucesivas modificaciones a la propuesta inicial de la Comisión, entre ellos el texto de la Decisión impugnada tal y como fue finalmente adoptado por el Consejo, se distribuyeron a las delegaciones de los Estados miembros solo en lengua inglesa.

210. La República Eslovaca plantea este mismo motivo en su escrito de réplica. Estimo que, en el marco del recurso interpuesto por dicho Estado miembro, este motivo ha de considerarse extemporáneo y, por lo tanto, inadmisible.

211. El artículo 14 del Reglamento interno del Consejo, titulado «Deliberaciones y decisiones basadas en documentos y proyectos establecidos en las lenguas previstas por el régimen lingüístico en vigor», establece:

«1. Salvo decisión en contrario adoptada por el Consejo por unanimidad y motivada por la urgencia, el Consejo deliberará y decidirá únicamente basándose en documentos y proyectos redactados en las lenguas previstas por el régimen lingüístico en vigor.

2. Cualquier miembro del Consejo podrá oponerse a la deliberación si el texto de las posibles enmiendas no se ha redactado en aquellas lenguas que él designe de las indicadas en el apartado 1.»

⁵⁸ Decisión 2009/937/UE del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se aprueba su Reglamento interno (DO 2009, L 325, p. 35).

212. El Consejo sostiene que ha de entenderse esta disposición de su Reglamento interno en el sentido de que, mientras su apartado 1 exige que se pongan a disposición de los Estados miembros los documentos y proyectos que constituyan la «base» de las deliberaciones del Consejo, en este caso, la propuesta inicial de la Comisión, en todas las lenguas oficiales de la Unión, el apartado 2 de dicha disposición prevé un régimen simplificado para las enmiendas, que no deben estar disponibles obligatoriamente en todas las lenguas oficiales de la Unión. Alega que solo si un Estado miembro se opone a la deliberación habrá de aportarse también al Consejo la versión lingüística que dicho Estado miembro indique, para poder seguir deliberando.

213. Considero que esta explicación del Consejo acerca de la manera en que debe entenderse el artículo 14 de su Reglamento interno⁵⁹ es convincente, en cuanto constituye un enfoque equilibrado y flexible que permite garantizar la efectividad de los trabajos del Consejo, especialmente en el contexto de emergencia que caracteriza las medidas provisionales adoptadas con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 3. Además, esta explicación coincide con el desarrollo del procedimiento que llevó a la adopción de la Decisión impugnada.

214. En el presente asunto, como aclara el Consejo sin que nadie lo haya discutido, la Comisión puso su propuesta de Decisión a disposición de todas las delegaciones de los Estados miembros en todas las lenguas oficiales de la Unión. Por otra parte, el Consejo afirma, sin que las demandantes lo hayan negado, que todas las modificaciones solicitadas oralmente por diferentes Estados miembros, incluidas en los documentos de trabajo redactados en lengua inglesa y distribuidas a las delegaciones, fueron leídas por el Presidente del Consejo con interpretación simultánea a todas las lenguas oficiales de la Unión. Según el Consejo, ningún Estado miembro planteó ninguna objeción al amparo del artículo 14, apartado 2, del Reglamento interno del Consejo.

215. Por último, en cualquier caso, como señala acertadamente el Consejo, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, aun suponiendo que, al adoptar la Decisión impugnada, el Consejo hubiera infringido el artículo 14 de su Reglamento interno, tal irregularidad procedimental solo podría dar lugar a la anulación del acto finalmente adoptado si el resultado del procedimiento hubiese sido diferente de no haber existido esa irregularidad.⁶⁰ Pues bien, Hungría no ha aportado ningún elemento que pruebe que, de haber sido redactadas las modificaciones de la propuesta inicial de la Comisión en todas las lenguas oficiales de la Unión, el procedimiento habría desembocado en un resultado diferente.

216. Por consiguiente, procede desestimar por infundado el sexto motivo de Hungría.

217. De todo lo expuesto en relación con el examen de los motivos de la República Eslovaca y de Hungría, relativos a la regularidad del procedimiento de adopción de la Decisión impugnada y basados en vicios sustanciales de forma, se desprende que procede desestimarlos todos infundados.

⁵⁹ Debe subrayarse que esta explicación dada por el Consejo en el marco del presente procedimiento es coherente con las observaciones de dicha institución sobre su Reglamento interno: «Más concretamente, el artículo 14, apartado 2, del RIC faculta a cualquier miembro del Consejo para oponerse a la deliberación si el texto de las posibles enmiendas no se ha redactado en todas las lenguas oficiales [...]» (véanse las observaciones sobre el Reglamento interno del Consejo, p. 49).

⁶⁰ Véase, en particular, la sentencia de 25 de octubre de 2005, Alemania y Dinamarca/Comisión (C-465/02 y C-466/02, EU:C:2005:636), apartado 37.

D. Sobre los motivos de fondo

1. Sobre el sexto motivo de la República Eslovaca, así como sobre los motivos noveno y décimo de Hungría, basados en la infracción del principio de proporcionalidad

218. Tanto la República Eslovaca como Hungría sostienen, con argumentos en algunos puntos discrepantes, que la Decisión impugnada conculca el principio de proporcionalidad.

219. Según reiterada jurisprudencia, el principio de proporcionalidad exige que los actos de las instituciones de la Unión sean idóneos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no vayan más allá de lo necesario para alcanzar tales objetivos, entendiéndose que, cuando se pueda elegir entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos.⁶¹

220. Por lo que se refiere al control jurisdiccional de la observancia de dicho principio, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, debe reconocerse a las instituciones de la Unión una amplia facultad discrecional en las materias en las que han de tomar decisiones de carácter político, económico y social, y realizar apreciaciones complejas. En tales situaciones, solo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en uno de esos ámbitos, en relación con el objetivo que tienen previsto conseguir las instituciones competentes, puede afectar a la legalidad de tal medida.⁶²

221. No me cabe la menor duda de que esta jurisprudencia es aplicable al caso de autos, dado que la Decisión impugnada refleja decisiones políticas tomadas por el Consejo para hacer frente a una situación de emergencia y que la respuesta que con ella ha dado al fenómeno de la afluencia repentina de nacionales de terceros países al territorio de la Unión es el fruto de complejas apreciaciones en las que no puede ser sustituido por el Tribunal de Justicia.

222. Debo recordar que el objetivo que persigue la Decisión impugnada es, con arreglo a su artículo 1, apartado 1, en relación con sus considerandos 12 y 26, prestar apoyo a la República Italiana y la República Helénica para que puedan hacer frente más adecuadamente a una situación de emergencia caracterizada por una afluencia repentina de nacionales de terceros países a esos Estados miembros mediante la adopción de medidas provisionales en materia de protección internacional destinadas a aliviar la fuerte presión en materia de asilo sobre esos dos Estados miembros.

223. Solo la prueba de que la Decisión impugnada es manifiestamente inadecuada para alcanzar el objetivo que persigue o de que va más allá de lo necesario para lograr dicho objetivo podría dar lugar a la anulación de dicha Decisión.

224. Procede, a continuación, examinar el contenido de los motivos aducidos por la República Eslovaca y por Hungría para poner en tela de juicio la proporcionalidad de la Decisión impugnada.

⁶¹ Véase, en particular, la sentencia de 4 de mayo de 2016, Polonia/Parlamento y Consejo (C-358/14, EU:C:2016:323), apartado 78 y jurisprudencia citada.

⁶² Véase, en particular, en este sentido, la sentencia de 4 de mayo de 2016, Polonia/Parlamento y Consejo (C-358/14, EU:C:2016:323), apartado 79 y jurisprudencia citada, así como la sentencia de 9 de junio de 2016, Pesce y otros (C-78/16 y C-79/16, EU:C:2016:428), apartado 49 y jurisprudencia citada.

a) Sobre la adecuación de la Decisión impugnada para alcanzar el objetivo que persigue

225. La República Eslovaca, apoyada por la República de Polonia, alega que la Decisión impugnada no es idónea para alcanzar el objetivo que persigue puesto que la presión ejercida en los sistemas de asilo italiano y griego es, en su opinión, consecuencia de las graves carencias estructurales que aquejan a estos últimos en términos de falta de capacidad de acogida y de tramitación de las solicitudes de protección internacional. Concluyen que el mecanismo de reubicación temporal establecido por la Decisión impugnada no es idóneo para remediar tales deficiencias estructurales.

226. No estoy de acuerdo con esta argumentación.

227. Considero que, en la medida en que la Decisión impugnada retira la tramitación de numerosas solicitudes de protección internacional de la competencia de la República Italiana y de la República Helénica, contribuye automáticamente a aliviar la considerable presión que recae en los sistemas de asilo de esos dos Estados miembros a raíz de la crisis migratoria del verano 2015. La circunstancia de que el objeto principal de la Decisión impugnada no sea poner remedio a las deficiencias estructurales de esos sistemas de asilo en nada desmerece este hecho.

228. Sea como fuere, ha de subrayarse que la Decisión impugnada no se desentiende, ni mucho menos, de la cuestión de la mejora del funcionamiento de los sistemas de asilo de la República Italiana y de la República Helénica.

229. En efecto, la Decisión impugnada establece, en su artículo 8, apartado 1, que «[la República Italiana] y [la República Helénica], teniendo en cuenta las obligaciones que se estipulan en el artículo 8 apartado 1, de la Decisión [...] 2015/1523 del Consejo, deberán presentar al Consejo y a la Comisión, a más tardar el 26 de octubre de 2015, una hoja de ruta actualizada que tenga en cuenta la necesidad de garantizar la adecuada aplicación de la presente Decisión». Con arreglo al artículo 8, apartado 1, de la Decisión 2015/1523, ese plan de trabajo debe incluir «medidas oportunas en el ámbito del asilo, primera acogida y retorno, con el fin de mejorar la capacidad, la calidad y la eficiencia de sus sistemas [instaurados por la República Italiana y la República Helénica] en dichos ámbitos». El considerando 18 de la Decisión impugnada aclara, a este respecto, que la Decisión 2015/1523 «obliga a [la República Italiana] y a la [República Helénica] a proporcionar soluciones estructurales para hacer frente a las presiones excepcionales que sufren sus sistemas de asilo y migración, mediante el establecimiento de un sólido marco estratégico para responder a la situación de crisis e intensificar el proceso de reforma en curso en estos ámbitos». La Decisión impugnada, al exigir una actualización de las hojas de ruta preparadas por la República Italiana y por la República Helénica con arreglo a la Decisión 2015/1523, se sitúa en una línea de continuidad con esta última Decisión. Lo que ahora se persigue es obligar a esos dos Estados miembros a ordenar sus sistemas de asilo con vistas a que, una vez que la Decisión impugnada deje de ser aplicable, puedan hacer frente en mejores condiciones a un posible aumento de la afluencia de migrantes a sus territorios.

230. En consecuencia, con arreglo a la Decisión impugnada, la República Italiana y la República Helénica tienen la obligación, paralelamente a las reubicaciones que se realizan desde su territorio, de corregir las deficiencias estructurales de sus sistemas de asilo. El incumplimiento por parte de esos dos Estados miembros de dicha obligación puede, con arreglo al artículo 8, apartado 3, de la Decisión impugnada, suponer la suspensión de dicha Decisión por lo que respecta al Estado miembro de que se trate por un período de hasta tres meses, prorrogable una vez.

231. Por lo demás, es importante tener presente que la Decisión impugnada no constituye la única medida tomada por la Unión con el fin de aliviar los sistemas de asilo italiano y griego. Como ha subrayado el Gran Ducado de Luxemburgo, debe entenderse que esta Decisión forma parte de un conjunto de medidas, de las cuales una de las más importantes desde el punto de vista operativo es

ciertamente la creación de «puntos críticos» (*hotspots*).⁶³

232. Por último, como ya he señalado, comparto el parecer del Consejo en cuanto a que es probable que la fuerte presión experimentada por los sistemas de asilo italiano y griego hubiera podido perturbar cualquier sistema de asilo, incluso un sistema libre de deficiencias estructurales. Por lo tanto, me parece erróneo sostener, como hace la República Eslovaca, que la presión ejercida en los sistemas de asilo de la República Italiana y de la República Helénica se debe únicamente a los fallos estructurales de esos dos sistemas.

233. Considero, a la vista de estos elementos, que no se desprende, y menos aún de manera evidente, que la reubicación de un gran número de personas con una necesidad manifiesta de protección internacional, con el fin de descargar los sistemas de asilo italiano y griego de la tramitación de las solicitudes correspondientes, constituya una medida inadecuada para contribuir de forma real y efectiva al objetivo de aliviar la considerable presión ejercida sobre esos dos sistemas de asilo.

234. Según la República Eslovaca y Hungría, la falta de idoneidad de la Decisión para alcanzar el objetivo que persigue se ve también confirmada por el escaso número de reubicaciones realizadas con arreglo a dicha Decisión.

235. Pues bien, como señala acertadamente el Consejo, la proporcionalidad ha de ser apreciada a la luz de los elementos de que disponía dicha institución cuando se adoptó la Decisión impugnada.

236. A este respecto, debe recordarse la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, en el marco de un recurso de anulación con arreglo al artículo 173 del Tratado, la legalidad de un acto debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que se adoptó el acto y no puede depender, en particular, de consideraciones retrospectivas sobre su grado de eficacia.⁶⁴ El Tribunal de Justicia también precisó que, cuando el legislador de la Unión ha de valorar los efectos futuros de una normativa que ha de adoptar y dichos efectos no pueden preverse con exactitud, su valoración únicamente puede ser censurada si se revela manifiestamente errónea, a la vista de los elementos de que disponía al adoptar dicha normativa.⁶⁵

237. Como se desprende de varios considerandos de la Decisión impugnada, el Consejo se basó en un análisis detallado de las causas y efectos de la situación de crisis que se había producido durante el verano de 2015, utilizando los datos cuantificados de que disponía cuando se adoptó dicha Decisión.

238. Como señala el Consejo, la escasa eficacia de las medidas establecidas en la Decisión impugnada⁶⁶ puede explicarse por un conjunto de factores que no podía prever en el momento en que se adoptó dicha Decisión, en particular, la política de *laissez passer* practicada por varios Estados miembros (que originó el desplazamiento desordenado de un gran número de migrantes hacia otros Estados miembros), la lentitud de los procedimientos de reubicación, la incertidumbre creada por los numerosos casos de denegación por motivos de orden público invocados por ciertos Estados miembros de reubicación y la insuficiente cooperación de algunos Estados miembros en la aplicación de la Decisión impugnada.

⁶³ Los «puntos críticos» tienen como finalidad ayudar a los Estados miembros de primera línea, como la República Italiana y la República Helénica, a cumplir sus obligaciones de control, identificación, registro de declaraciones y toma de huellas digitales de los que llegan.

⁶⁴ Véase, en particular, la sentencia de 17 de mayo de 2001, IECC/Comisión (C-449/98 P, EU:C:2001:275), apartado 87 y jurisprudencia citada.

⁶⁵ Véase, en particular, la sentencia de 9 de junio de 2016, *Pesce y otros* (C-78/16 y C-79/16, EU:C:2016:428), apartado 50 y jurisprudencia citada.

⁶⁶ A fecha de 10 de abril de 2017, el número de reubicaciones desde Italia y Grecia ascendía a 16 340. Véase el undécimo informe de la Comisión, de 12 de abril de 2017, sobre reubicación y reasentamiento [COM(2017) 212 final, anexo 3]. Según las indicaciones facilitadas por el Consejo durante la vista que se celebró el 10 de mayo de 2017 ante el Tribunal de Justicia, a fecha de 8 de mayo de 2017, el número de reubicaciones desde Italia y Grecia ascendía a 18 129.

239. Sobre este último punto, debo añadir que la argumentación de las demandantes equivale, en definitiva, a tratar de sacar provecho de su falta de cumplimiento de la Decisión impugnada. He de poner de relieve, en efecto, que la República Eslovaca y Hungría, al no cumplir sus obligaciones de reubicación, han contribuido a que el objetivo de 120 000 reubicaciones establecido en la Decisión impugnada esté, todavía hoy, lejos de alcanzarse.

240. Debe señalarse, a este respecto, que, a 10 de abril de 2017,⁶⁷ las cifras demuestran que Hungría no había reubicado a ninguna persona desde Italia y Grecia. Por su parte, la República Eslovaca reubicó solamente a 16 personas desde Grecia y a ninguna desde Italia. Estas cifras representan, respectivamente, el 0 % y el 2 % de las personas asignadas por la Decisión impugnada a Hungría y a la República Eslovaca para su reubicación. Por otra parte, ni la República Eslovaca ni Hungría solicitaron que se les aplicara el mecanismo de suspensión temporal de sus obligaciones previsto en el artículo 4, apartado 5, de la Decisión impugnada.

241. Si bien está claro, en mi opinión, que los demandantes no pueden cuestionar la idoneidad de la Decisión impugnada para alcanzar el objetivo que persigue basándose en su escasa aplicación o en su ineficacia en la práctica, hay algo que me parece incuestionable, como es que esta Decisión solo puede resolver la situación de emergencia que justifica su adopción si todos los Estados miembros, en el mismo espíritu de solidaridad que constituye su razón de ser, se esfuerzan en aplicarla.

242. Deseo, a este respecto, recordar que la falta de aplicación de la Decisión impugnada constituye asimismo una infracción de la obligación de solidaridad y de reparto equitativo de cargas que se expresa en el artículo 80 TFUE. No tengo duda de que, si tuviera que conocer de un recurso por incumplimiento en relación con tal infracción, el Tribunal de Justicia podría recordar a los Estados miembros incumplidores sus obligaciones, y ello con firmeza, como lo ha hecho en el pasado.⁶⁸

b) Sobre el carácter necesario de la Decisión impugnada a la vista del objetivo que pretende alcanzar

1) Alegaciones de la República Eslovaca

243. La República Eslovaca sostiene que la consecución del objetivo que persigue la Decisión impugnada podría lograrse con igual eficacia recurriendo a medidas que podrían haberse adoptado en el marco de instrumentos ya existentes y menos apremiantes, en su opinión, para los Estados miembros en cuanto a su repercusión en el derecho soberano de cada Estado miembro a decidir libremente acerca de la admisión de nacionales de terceros países en su territorio, así como en el derecho de los Estados miembros, reconocido en el artículo 5 del Protocolo (n.º 2), a que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, sea lo más reducida posible.

244. Por lo que se refiere, en primer lugar, a la posibilidad de medidas menos restrictivas, la República Eslovaca menciona, en primer lugar, la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.⁶⁹ La vocación de

⁶⁷ Véase el undécimo informe de la Comisión sobre reubicación y reasentamiento, anexo 3.

⁶⁸ Véase, en particular, la sentencia de 7 de febrero de 1973, Comisión/Italia (39/72, EU:C:1973:13), en la que el Tribunal de Justicia consideró que, «al permitir a los Estados miembros que se benefician de las ventajas de la Comunidad, el Tratado les impone asimismo la obligación de que cumplan sus normas; que el hecho de que un Estado, según el concepto que tenga de su interés nacional, rompa unilateralmente el equilibrio entre las ventajas y las cargas que se derivan de su pertenencia a la Comunidad, pone en entredicho la igualdad de los Estados miembros ante el Derecho [de la Unión] y origina discriminaciones en perjuicio de los nacionales [...]»; que este incumplimiento de los deberes de solidaridad que los Estados miembros aceptan por el hecho de su adhesión a la Comunidad afecta a los fundamentos básicos mismos del ordenamiento jurídico [de la Unión]» (apartados 24 y 25). Véase, asimismo, la sentencia de 7 de febrero de 1979, Comisión/Reino Unido (128/78, EU:C:1979:32), apartado 12.

⁶⁹ DO 2001, L 212, p. 12.

dicha Directiva es dar respuesta a situaciones de afluencia masiva de migrantes iguales a las contempladas en la Decisión impugnada, previendo una protección temporal, como se indica, según la República Eslovaca, en los considerandos 8, 9 y 13, así como en el artículo 1 de dicha Directiva, siendo, al mismo tiempo, menos restrictiva que dicha Decisión en varios aspectos. Añade que el artículo 26 de la Directiva 2001/55 establece expresamente un procedimiento de reubicación de personas beneficiarias de protección temporal.

245. Considera dicha Directiva menos lesiva para los intereses de los Estados miembros, en tanto en cuanto prevé el regreso de las personas en cuestión al finalizar la protección temporal. Por otra parte, estima que el artículo 25 de dicha Directiva establece, con espíritu de solidaridad, que los Estados miembros indican sus disponibilidades de acogida de manera numérica o general, y que deciden el número de personas que van a acoger, lo que respeta su soberanía.

246. La República de Polonia, que apoya a la República Eslovaca en este argumento, precisa que la Directiva 2001/55 se basa en el principio de voluntariedad, de manera que el traslado solo se efectúa con el acuerdo de la persona reubicada y el del Estado miembro de reubicación. Añade que el estatuto de protección temporal previsto por dicha Directiva confiere menos derechos que el estatuto de protección internacional que pretende otorgar la Decisión impugnada, especialmente en lo relativo al período de protección, de manera que las cargas que hace recaer en el Estado miembro de reubicación son claramente menores.

247. Por otra parte, la República Eslovaca sostiene que la República Italiana y la República Helénica habrían podido activar el mecanismo llamado de «protección civil de la Unión», establecido en el artículo 8 *bis* del Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea,⁷⁰ idóneo para prestar la asistencia material necesaria. La República Eslovaca alega, asimismo, que la República Italiana y la República Helénica podrían haber solicitado asistencia a la agencia Frontex en forma de «intervenciones rápidas». La República Eslovaca precisa, a este respecto, que la eficacia de la protección de las fronteras de los Estados miembros de primera línea y cuyas fronteras constituyen fronteras exteriores de la Unión está directamente relacionada con la situación de los sistemas de asilo y de migración de los Estados miembros de que se trata.

248. Del mismo modo, con arreglo al artículo 2, apartado 1, letra f) y al artículo 9, apartado 1 y 1 *ter*, del Reglamento n.º 2007/2004, y para aliviar la carga que pesa sobre sus sistemas de asilo, la República Italiana y la República Helénica habrían podido, según la República Eslovaca, solicitar a la agencia Frontex el apoyo necesario para la organización de las operaciones de retorno.

249. Por otra parte, la República Eslovaca alega que no era necesario adoptar otras medidas basadas en el artículo 78 TFUE, apartado 3, teniendo en cuenta la Decisión 2015/1523, que deja al criterio de los Estados miembros la tarea de decidir, en un espíritu de solidaridad, en qué medida participarán al compromiso común y que, por lo tanto, menoscaba en menor medida su soberanía. Añade que, dado que la Decisión impugnada fue adoptada tan solo ocho días después de la Decisión 2015/1523, no era posible, en un lapso de tiempo tan escaso, concluir que esta última Decisión resultaba insuficiente. Estima que, cuando se adoptó la Decisión impugnada, el Consejo no tenía ninguna razón para considerar que se iban a agotar rápidamente las capacidades de acogida establecidas por la Decisión 2015/1523 y que sería, por lo tanto, necesario establecer capacidades adicionales en el marco de la Decisión impugnada.

⁷⁰ DO 2004, L 349, p. 1.

250. Por último, sostiene que el artículo 78 TFUE, apartado 3, también permitía adoptar medidas menos restrictivas para alcanzar el objetivo perseguido, en particular la prestación de ayuda para facilitar la vuelta y el registro o una ayuda financiera, material, técnica y personal a los sistemas de asilo italiano y griego. Añade que los Estados miembros también podrían adoptar iniciativas bilaterales, sobre una base de voluntariedad, con el fin de proporcionar tal ayuda.

251. En segundo lugar, en su opinión, una reubicación de los solicitantes como la que se establece en la Decisión impugnada conlleva inevitablemente una carga financiera y administrativa. Pues bien, dado que no era necesario soportar esa carga, dicha Decisión constituye, según la República Eslovaca, una medida superflua y prematura contraria al principio de proporcionalidad y al artículo 5 del Protocolo (n.º 2).

252. En respuesta a estas alegaciones, debe subrayarse el contexto particularmente delicado en que la Decisión impugnada fue adoptada, a saber, una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países durante los meses de julio y agosto de 2015. Las instituciones de la Unión estaban obligadas a reaccionar lo más rápidamente posible y de un modo eficaz ante la considerable presión que se estaba ejerciendo sobre los sistemas de asilo italiano y griego.

253. Estimo, al igual que el Consejo, que, si bien las soluciones alternativas propuestas por la República Eslovaca podrían, cuando menos alguna de ellas, contribuir al objetivo perseguido por la Decisión impugnada, este hecho no basta, a la vista del amplio margen de apreciación que ha de reconocerse al Consejo, para acreditar el carácter manifiestamente desproporcionado de dicha Decisión, ni para cuestionar su legalidad. En mi opinión, en el momento en que se adoptó la Decisión impugnada, el Consejo estimó justificadamente, con arreglo a Derecho, que no existía ninguna medida alternativa que permitiera alcanzar el objetivo pretendido por la Decisión impugnada con la misma eficacia, restringiendo en menor medida la soberanía de los Estados miembros o sus intereses financieros.

254. Considero, al igual que la República Federal de Alemania, que el principio de solidaridad y de reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros, expresamente reconocido en el artículo 80 TFUE en lo tocante a las políticas de la Unión sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración, desempeña un papel de primer orden a la hora de interpretar el artículo 78 TFUE, apartado 3. Por lo tanto, me parece conforme con esta última disposición, leída a la luz del artículo 80 TFUE, que una medida provisional como la Decisión impugnada proceda a un reparto obligatorio, entre los Estados miembros, de las cargas que establece.

255. La República Helénica pone, además, de relieve que la necesidad de adoptar un programa de reubicación obligatorio de los solicitantes de protección internacional desde Grecia e Italia, con arreglo a un sistema de asignación de solicitantes por Estado miembro, se explica por los flujos migratorios inéditos que se produjeron en esos dos Estados miembros en 2015, sobre todo durante los meses de julio y agosto. Explica que las actuaciones que se fueron decidiendo progresivamente hasta que se adoptó la Decisión impugnada resultaron insuficientes para aliviar sustancialmente la carga que para Grecia e Italia suponía la admisión y tramitación de las solicitudes de protección internacional de un número tan elevado de migrantes. Carecemos de elementos convincentes que puedan desmentir la situación fáctica descrita por la República Helénica.

256. De ello se sigue que, teniendo en cuenta las cifras relativas a la crisis migratoria del año 2015 mencionadas en los considerandos de la Decisión impugnada y el panel de medidas propuestas por la República Eslovaca para responder a dicha crisis, no creo que pueda considerarse que el mecanismo de reubicación temporal establecido por dicha Decisión exceda manifiestamente de lo necesario para dar una respuesta eficaz a dicha crisis.

257. Primero, en cuanto a la aplicación de la Directiva 2001/55 como medida alternativa, dicha Directiva constituye, como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia de 21 de diciembre de 2011, *N. S. y otros*,⁷¹ un ejemplo de la solidaridad entre los Estados miembros contemplada en el artículo 80 TFUE.⁷² Como se desprende del considerando 20 de dicha Directiva, uno de los objetivos de esta es establecer un mecanismo de solidaridad para fomentar un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en la acogida en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de esta acogida.

258. Aunque parece que la aplicación de un mecanismo de solidaridad de este tipo, al igual que el establecido por la Decisión impugnada, debe quedar reservado a situaciones excepcionales de afluencia masiva de personas desplazadas,⁷³ deseo señalar que los dos mecanismos difieren en un aspecto fundamental. En efecto, a diferencia de lo que establece la Directiva 2001/55, el mecanismo de reubicación temporal instaurado por la Decisión impugnada realiza un reparto cuantificado y obligatorio de los solicitantes de protección internacional entre los Estados miembros. A la vista de la situación de urgencia en que se adoptó la Decisión impugnada y de la imposibilidad de conseguir compromisos de los Estados miembros en cuanto al reparto entre ellos, en términos numéricos, de los solicitantes de protección internacional, considero que la elección del Consejo es adecuada al haber optado por una respuesta rápida y obligatoria frente a la crisis migratoria a la que se enfrentaba la Unión. En cualquier caso, esta elección no puede calificarse de manifiestamente inapropiada.

259. A este respecto, la afirmación, que recoge en gran parte la oposición manifestada por algunos Estados miembros contra la Decisión impugnada, de que el objetivo perseguido por dicha Decisión debiera haberse alcanzado únicamente a través de compromisos voluntarios por parte de los Estados miembros de acoger un determinado número de solicitantes no resiste el contraste con la realidad. El origen de la Decisión impugnada demuestra, en efecto, que, precisamente, por no haberse logrado un consenso entre todos los Estados miembros acerca de un reparto voluntario entre ellos de los solicitantes de protección internacional, se decidió optar por un mecanismo de reubicación obligatoria, es decir, basado en la asignación obligatoria de contingentes de solicitantes. Sobre esta cuestión, mi opinión es que no puede reprocharse, desde el punto de vista del principio de proporcionalidad, a las instituciones de la Unión, a las que se dirigen con tanta frecuencia acusaciones de impotencia y pasividad, haber optado por imponer a los Estados miembros cuotas de solicitantes que deben reubicarse, en vez de abandonar pura y simplemente el proyecto de un mecanismo de reubicación.

260. De ello concluyo que la adopción de la Decisión impugnada, más que una aplicación de la Directiva 2001/55, resulta de una decisión política tomada por las tres instituciones que participaron en su proceso de adopción, sin que ninguna de las alegaciones expuestas por la República Eslovaca pueda servir, en mi opinión, para demostrar, que haya de considerarse que esta elección sea manifiestamente errónea a la vista del principio de proporcionalidad.

261. Por otra parte, por lo que se refiere a la alegación de que la Decisión impugnada era innecesaria, dado que se había adoptado previamente la Decisión 2015/1523, debo señalar que la Comisión indicó claramente, en su propuesta de decisión que, después del acuerdo alcanzado en el seno del Consejo, el 20 de julio de 2015, sobre el contenido de lo que iba a ser la Decisión 2015/1523, en relación con la reubicación de 40 000 personas desde Italia y Grecia, «la situación migratoria en el Mediterráneo central y oriental se ha intensificado. Durante los meses de verano se han duplicado con creces los flujos de migrantes y refugiados, acentuando la necesidad de activar un nuevo mecanismo de reubicación de emergencia para aliviar la presión a la que están sometidos [la República Italiana], [la República Helénica] y Hungría».⁷⁴

⁷¹ C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865.

⁷² Apartado 93 de dicha sentencia.

⁷³ Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, *N. S. y otros* (C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865), apartado 93.

⁷⁴ Véase dicha propuesta de Decisión, p. 2.

262. Este dato del agravamiento de la situación migratoria, que hacía necesaria la adopción de un mecanismo de reubicación adicional, se expresa en el considerando 12 de la Decisión impugnada, redactado en los siguientes términos: «En los últimos meses ha vuelto a aumentar bruscamente la presión migratoria en las fronteras exteriores terrestres y marítimas meridionales, y los flujos migratorios han seguido desplazándose del Mediterráneo Central al Oriental hacia la ruta de los Balcanes Occidentales, como consecuencia del creciente número de migrantes que llegan a Grecia o vienen de Grecia. En vista de esta situación, deben garantizarse más medidas provisionales para aliviar la presión de la demanda de asilo sobre [la República Italiana] y [la República Helénica]». Este hecho está avalado por las cifras recogidas en el considerando 13 de la Decisión impugnada.

263. Mientras que el mecanismo de reubicación voluntario de 40 000 personas creado por la Decisión 2015/1523 pretende, como se desprende de los datos estadísticos mencionados en los considerandos 10, 11 y 21 de dicha Decisión, dar respuesta a la afluencia de migrantes observada en 2014 y durante los primeros meses del año 2015, el mecanismo de reubicación obligatoria establecido en la Decisión impugnada pretende, por su parte, como se desprende de los datos estadísticos recogidos en sus considerandos 12, 13 y 26, dar una respuesta a la presión provocada por la afluencia de migrantes durante los meses de julio y agosto 2015.

264. En mi opinión, estos elementos prueban suficientemente que el Consejo no cometió ningún error manifiesto de apreciación al considerar que, tras la afluencia repentina de nacionales de terceros países en el territorio de la Unión durante los meses de julio y agosto 2015, y teniendo en cuenta los datos más recientes de que disponía, era necesario tomar una medida provisional adicional de reubicación de 120 000 personas.

265. En cuanto a la alegación de la República Eslovaca en el sentido de que reforzar la vigilancia de las fronteras exteriores de la Unión puede constituir una medida alternativa a la Decisión impugnada, basta, en mi opinión, subrayar que tal medida, ciertamente útil, no puede sustituir a un mecanismo de reubicación cuyo principal objeto es enfrentarse a una afluencia de nacionales de terceros países que ya se ha producido. Por lo tanto, considero que una medida dirigida a reforzar la vigilancia de las fronteras de la Unión ya no permite, por sí sola, que disminuya la presión que se ejerce en los sistemas de asilo italiano y griego a raíz de la afluencia repentina de nacionales de terceros países que tuvo lugar durante el verano de 2015. En consecuencia, dicha medida debe considerarse complementaria y no puede sustituir a la que establece la Decisión impugnada.

266. Lo mismo ocurre con la medida que consiste en una ayuda financiera, material, técnica y personal a los sistemas de asilo italiano y griego.

267. Sobre esta cuestión, el Consejo indica, sin que nadie lo haya rebatido, que, desde el principio de la crisis, la Unión prestó una ayuda financiera con el pago de 9 200 millones de euros en 2015 y en 2016. Por otra parte, la propia Decisión impugnada prevé, en su artículo 10, una ayuda financiera por cada persona reubicada de conformidad con dicha Decisión.

268. Además, los distintos informes de seguimiento de la Comisión dan noticia de medidas de apoyo operativo en las que están implicadas agencias tales como la EASO, así como los Estados miembros.⁷⁵ Precisamente, la Decisión impugnada menciona, en su considerando 15, que «son muchas las medidas que se han tomado hasta la fecha para apoyar a [la República Italiana] y a [la República Helénica] en el marco de la política de migración y asilo, como la prestación de una importante ayuda de emergencia y el apoyo operativo de la EASO».

⁷⁵ Véase, en particular, el undécimo informe de la Comisión sobre reubicación y reasentamiento, *op. cit.*, que es el último disponible en la fecha de redacción de las presentes conclusiones.

269. En mi opinión, por muy útiles que sean esas diferentes medidas de apoyo, las instituciones de la Unión podían considerar legítimamente que, sin demérito de su utilidad, no eran, sin embargo, suficientes para dar respuesta a la situación de emergencia a la que tuvieron que hacer frente la República Italiana y la República Helénica desde el verano de 2015.⁷⁶

270. Por último, en relación con la alegación relativa a las cargas administrativas y financieras excesivas impuestas por la Decisión impugnada en los Estados miembros, la República Eslovaca no demuestra que las medidas alternativas que propone supongan menos gastos que un mecanismo de reubicación temporal.

271. A la vista de los elementos anteriores, procede, en mi opinión, desestimar todas las alegaciones formuladas por la República Eslovaca para cuestionar el carácter necesario de la Decisión impugnada.

272. Procede, ahora, examinar los argumentos expuestos por Hungría para cuestionar el carácter necesario de la Decisión impugnada.

2) Alegaciones formuladas por Hungría

273. Hungría, apoyada por la República de Polonia en este argumento, alega, en primer lugar, que, dado que, contrariamente a lo que se contemplaba en la propuesta inicial de la Comisión, ya no figura entre los Estados miembros beneficiarios del mecanismo de reubicación, no estaba justificado que la Decisión impugnada estableciera la reubicación de 120 000 solicitantes y que, por tal motivo, dicha Decisión resulta contraria al principio de proporcionalidad. Considera, en efecto, que fijar este número total de 120 000 solicitantes iría más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido por la Decisión impugnada, dado que incluye un número de 54 000 solicitantes que, según la propuesta inicial de la Comisión, debían reubicarse a partir de Hungría. Concluye que nada explica por qué sigue siendo necesario reubicar un número tan alto de solicitantes, inicialmente fijado con arreglo a un mecanismo de reubicación que beneficiaba a tres Estados miembros, cuando el número de Estados miembros beneficiarios se redujo de tres a dos.

274. Hungría añade que el reparto de los 54 000 solicitantes que inicialmente iban a ser reubicados desde Hungría se ha vuelto incierto e hipotético dado que la Decisión impugnada prevé que será objeto de una decisión definitiva adoptada a la luz de la evolución posterior.

275. Para dar respuesta a estos argumentos, ha de señalarse que, como se desprende del considerando 26 de la Decisión impugnada, el Consejo consideró, basándose en la cifra global de nacionales de terceros países llegados de forma irregular a Italia y Grecia en 2015 y en el número de los que tienen una necesidad manifiesta de protección internacional, que, pese a la elección de Hungría de no formar parte de los Estados miembros beneficiarios del mecanismo de reubicación temporal, un total de 120 000 solicitantes de esta categoría deben ser reubicados desde Italia y Grecia.

276. Ese mismo considerando señala que esa cifra «representa aproximadamente el 43 % del total de nacionales de terceros países que tienen una necesidad manifiesta de protección internacional llegados de forma irregular a Italia y Grecia en julio y agosto de 2015». En la vista, el Consejo precisó que el porcentaje mencionado era resultado de un error técnico y que procedía sustituirlo por el 78 %.

⁷⁶ En su propuesta de Decisión, la Comisión partió del dato comprobado de que las diferentes medidas financieras y operativas adoptadas por ella hasta la fecha en apoyo de los sistemas de asilo de Italia, Grecia y Hungría no habían bastado para hacer frente a la situación de crisis que atravesaban esos tres Estados miembros. Consideró, en consecuencia, que, habida cuenta de la urgencia y la gravedad de la situación creada por la afluencia de nacionales de terceros países en dichos Estados miembros, la elección de nuevas medidas de la Unión en respuesta a dicho fenómeno no iba más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de hacer frente a la situación de manera eficaz (p. 8).

277. Al fijar esa cifra, el Consejo debía conciliar dos imperativos, a saber, por una parte, que esa cifra fuera suficientemente elevada para que disminuyera verdaderamente la presión ejercida sobre los sistemas de asilo italiano y griego y, por otra parte, que esa cifra no se estableciera en un nivel tan alto que hiciera recaer una carga demasiado elevada sobre los Estados miembros de reubicación.

278. No veo en la argumentación desarrollada por Hungría ningún elemento que demuestre que, al actuar así, el Consejo sobrepasara manifiestamente el margen de apreciación que ha de reconocérsele. Al contrario, considero que, a la vista de los datos relativos al número de entradas irregulares de que disponía cuando adoptó la Decisión impugnada y habida cuenta del hecho de que existían en esa época sólidos motivos para pensar que la crisis migratoria se prolongaría más allá de la fecha de adopción de la Decisión, el Consejo fijó el número de solicitantes que debían ser reubicados en un nivel razonable. Como he señalado anteriormente, el hecho de que, actualmente, ese número esté lejos de ser alcanzado no invalida esta apreciación.

279. En cuanto a la cifra de 54 000 solicitantes, que inicialmente debían ser objeto de reubicación desde Hungría, el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión impugnada establece que «serán reubicados en el territorio de los demás Estados miembros de manera proporcional a las cifras que figuran en los anexos I y II, bien de conformidad con el apartado 2 del presente artículo, o mediante modificación de la presente Decisión, tal como se contempla en el artículo 1, apartado 2, y en el apartado 3 del presente artículo».

280. A este respecto, la Comisión explica en sus observaciones escritas que, ante la negativa de dicho Estado miembro a figurar entre los Estados miembros beneficiarios de la medida de reubicación, se decidió introducir en el artículo 4, apartado 2, de la Decisión impugnada, una regla «por defecto» según la cual esos 54 000 solicitantes debían ser reubicados, a más tardar el 26 de septiembre de 2016, desde Italia y Grecia a los otros Estados miembros y, en el artículo 4, apartado 3, de la Decisión impugnada, una norma flexible que permite adaptar ese mecanismo de reubicación de esas 54 000 personas si la evolución sobre el terreno lo justifica o si otro Estado miembro afronta una situación de emergencia caracterizada por una afluencia repentina de nacionales de terceros países debida a un cambio brusco de los flujos migratorios.

281. Considero que, al establecer de esta manera una reserva que corresponde a 54 000 solicitantes que deben ser reubicados en unas condiciones definidas con precisión en la Decisión impugnada, el Consejo no solo no actuó de manera desproporcionada, sino que, además, tuvo plenamente en cuenta la necesidad de adaptar el mecanismo de reubicación temporal a la evolución de la situación.

282. Sobre esta cuestión, procede recordar que el Tribunal de Justicia ya ha insistido en la necesidad de que las instituciones de la Unión velen por que se adapte la normativa a los nuevos datos.⁷⁷ Pues bien, precisamente, el Consejo ha previsto, en la Decisión impugnada, esa necesidad de adaptar su norma si resulta necesario, en particular, en el artículo 1, apartado 2, y en el artículo 4, apartado 3.

283. Al prever una reserva de 54 000 solicitantes a los que puede darse uno u otro destino en función de las circunstancias, el Consejo tuvo en cuenta, ya desde la adopción de la Decisión impugnada, la exigencia de adaptación de una forma especialmente pertinente, visto el grado de incertidumbre que presenta la evolución de los flujos migratorios. Como señala acertadamente el Consejo, esta solución flexible está justificada por el carácter extremadamente dinámico de los flujos migratorios y permite adaptar el contenido de la Decisión impugnada a las circunstancias, en aras de la solidaridad, la eficacia y la proporcionalidad. En consecuencia, no puede considerarse que, al actuar así, el Consejo fuera más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido por la Decisión impugnada.

⁷⁷ Véase, en particular, en ese sentido, la sentencia de 9 de junio de 2016, *Pesce y otros* (C-78/16 y C-79/16, EU:C:2016:428), apartado 51 y jurisprudencia citada.

284. Por último, debo señalar que, con arreglo a ese mismo imperativo de adaptación, la reserva de 54 000 solicitantes fue finalmente afectada al programa de reubicación negociado entre la Unión y la República de Turquía, el 18 de marzo de 2016.⁷⁸

285. En segundo lugar, Hungría sostiene, con carácter subsidiario, que, aunque el Tribunal de Justicia no acogiera ninguno de sus motivos de anulación, la Decisión impugnada sería, aun así, ilegal en lo que se refiere específicamente a Hungría por vulnerar el artículo 78 TFUE, apartado 3, y el principio de proporcionalidad con respecto a dicho Estado miembro.

286. De las explicaciones dadas por Hungría en apoyo de ese décimo motivo se desprende que reprocha al Consejo haberla incluido en la Decisión impugnada entre los Estados miembros de reubicación pese a que, según ella, no puede negarse que estuvo sometida a una presión migratoria especialmente fuerte tanto durante el período anterior a la adopción de la Decisión impugnada, como en el momento en que se adoptó dicha Decisión. Hungría considera que, en esas circunstancias, dicha Decisión le impone una carga desproporcionada al fijarle una cuota obligatoria de reubicaciones al igual que a los demás Estados miembros.

287. Hungría sostiene que, si el objetivo del artículo 78 TFUE, apartado 3, es aportar una ayuda a los Estados miembros que se enfrentan a una situación de emergencia motivada por la presión migratoria, resulta contrario a dicho objetivo imponer una carga adicional a un Estado miembro que se encuentre efectivamente en tal situación.

288. En suma, Hungría critica que su negativa a ser incluida entre los Estados miembros beneficiarios del mecanismo de reubicación temporal haya tenido automáticamente como consecuencia que se la incluyera entre los Estados miembros con cuya contribución cuenta la Decisión impugnada, es decir, entre los Estados miembros de reubicación.

289. Hungría explica su negativa a figurar entre los Estados miembros beneficiarios del mecanismo de reubicación temporal instaurado por la Decisión impugnada del modo siguiente. En primer lugar, rechaza la idea de ser calificada como «Estado miembro de primera línea». Aclara, a este respecto, que la República Italiana y la República Helénica son Estados miembros que, por su situación geográfica, constituyen el primer punto de entrada de los solicitantes de protección internacional en la Unión, contrariamente a Hungría, a cuyo territorio solo pueden acceder los solicitantes atravesando necesariamente Grecia. La calificación de Hungría como «Estado miembro de primera línea» habría ocultado esa realidad, dando a entender que Hungría podía considerarse el Estado miembro responsable de examinar la solicitud de asilo, cosa que Hungría considera inaceptable. En segundo lugar, indica que expresó su desacuerdo con una reubicación de solicitantes basada en cuotas, precisando que consideraba que no se trataba de un instrumento que permitiera dar una respuesta adecuada a la crisis migratoria, sobre todo, en forma de cuotas obligatorias por Estado miembro, sistema que es contrario a las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015. Hungría precisa que tampoco podía aceptar la idea de que los solicitantes fueran reubicados desde su territorio, porque ello resultaría contradictorio con la posición de principio que había expresado. Sin embargo, según Hungría, todo ello no puede interpretarse en el sentido de que no se haya visto enfrentada a los efectos de la crisis migratoria y que no se haya encontrado, ella misma, en una situación de emergencia.

⁷⁸ Véase la Decisión 2016/1754, que ha introducido, en el artículo 4, un apartado 3 *bis* en la Decisión impugnada.

290. Hungría alega que, al renunciar a que los solicitantes de protección internacional sean reubicados a partir de su territorio, asumió, según su expresión, «su parte en la carga común». Afirma que, al actuar así, no vulneró el principio de solidaridad. Sigue formando parte de los Estados miembros que apoyan a la República Italiana y a la República Helénica aun cuando, a la vista de su propia situación, a saber, la situación de emergencia con la que ella misma se ha encontrado, lo ha hecho de una manera diferente a otros Estados miembros.

291. Del escrito de demanda de Hungría, de su escrito de réplica, y de su escrito de contestación a los escritos de intervención se deduce que este décimo motivo, formulado con carácter subsidiario, viene a apoyar la pretensión formulada por Hungría, también con carácter subsidiario, de que se anule la Decisión impugnada «en lo que se refiere a Hungría».

292. Entiendo que la finalidad de esta pretensión es conseguir una anulación parcial de la Decisión impugnada. De esta manera, Hungría pretende extraerse del círculo de los Estados miembros de reubicación solicitando la anulación de la disposición de la Decisión impugnada en la que se fija el número de migrantes que han de reubicarse en Hungría.

293. Considero que esta pretensión es inadmisibile.

294. En efecto, según reiterada jurisprudencia, la anulación parcial de un acto de la Unión solo es posible en la medida en que los elementos cuya anulación se solicita puedan separarse del resto del acto.⁷⁹ El Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que no se cumple dicha exigencia de separabilidad cuando la anulación parcial de un acto modifica la sustancia de este.⁸⁰

295. La solicitud de anulación parcial formulada con carácter subsidiario por Hungría se refiere, en realidad, a dos cifras que afectan específicamente a dicho Estado miembro y que figuran en los anexos de la Decisión impugnada. Pues bien, la supresión de tales cifras conllevaría la anulación de dichos anexos en su totalidad, dado que habrían de calcularse nuevamente las cifras para los demás Estados miembros con el fin de poder conservar la cifra total de 120 000 reubicaciones. De esta manera, se menoscabaría un elemento esencial de la Decisión impugnada, a saber, la fijación obligatoria de cuotas por Estado miembro, que da un contenido concreto al principio de solidaridad y de reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros, consagrado en el artículo 80 TFUE.

296. Además, como se desprende, en particular, de los considerandos 2, 16, 26 y 30 de la Decisión impugnada, que recuerdan este último principio, la idea de un reparto de los solicitantes de protección internacional llegados a Italia y a Grecia entre todos los demás Estados miembros constituye un elemento fundamental de la Decisión impugnada. De esta forma, la limitación del ámbito de aplicación territorial de la Decisión impugnada que resultaría de una anulación parcial de dicha Decisión menoscabaría su propia esencia. De ello deduzco que el elemento cuya anulación solicita Hungría no puede desgajarse de la Decisión impugnada en la medida en que su desaparición modificaría objetivamente la propia esencia de esta.

297. De lo anterior se desprende que las disposiciones impugnadas, que se refieren a los solicitantes de protección procedentes de Italia y Grecia asignados a Hungría que figuran en los anexos I y II de la Decisión impugnada, son inseparables del resto de la Decisión impugnada. De ello se sigue que las pretensiones de Hungría dirigidas a que se anule parcialmente esta Decisión, sustentadas en el décimo motivo formulado por esta, deberían, en mi opinión, rechazarse por inadmisibles.

⁷⁹ Véase, en particular, la sentencia de 30 de marzo de 2006, España/Consejo (C-36/04, EU:C:2006:209), apartado 9 y jurisprudencia citada, así como apartado 12.

⁸⁰ Véase, en particular, la sentencia de 30 de marzo de 2006, España/Consejo (C-36/04, EU:C:2006:209), apartado 13 y jurisprudencia citada.

298. En cualquier caso, si se considerase que el décimo motivo planteado por Hungría pretende, más en general, conseguir la anulación de la Decisión impugnada en su conjunto, por cuanto el hecho de no haber tenido en cuenta la situación particular de dicho Estado miembro constituiría, por sí mismo, una infracción del principio de proporcionalidad que afecta a la totalidad de dicha Decisión, considero que tal motivo habría de desestimarse por infundado.

299. Más concretamente, considero que, aun suponiendo que Hungría haya estado, como sostiene, en una situación de emergencia caracterizada por una presión migratoria constante cuando se adoptó la Decisión impugnada,⁸¹ ello no supone, en mi opinión, que el obligarla a recibir un determinado número de solicitantes de protección procedentes de Italia y de Grecia sea contrario al principio de proporcionalidad.

300. En efecto, procede, en primer lugar, recordar que el único origen de la retirada de Hungría de los Estados miembros beneficiarios del mecanismo de reubicación temporal es la negativa expresada al respecto por dicho Estado miembro. Cualesquiera que hayan sido las razones que motivaron esta negativa, debo subrayar que lo único que podían hacer las instituciones de la Unión era tomar nota de tal negativa.

301. Como subraya, en esencia, el Gran Ducado de Luxemburgo, en tanto en cuanto Hungría había solicitado expresamente no figurar entre los Estados miembros beneficiarios del mecanismo de reubicación temporal, debía considerarse, con arreglo al principio de solidaridad, que sería incluida entre los Estados miembros de reubicación.

302. Por otra parte, se desprende de la jurisprudencia que el mero hecho de que un acto de la Unión pueda afectar más a un Estado miembro que a otros no menoscaba el principio de proporcionalidad cuando se cumplen los requisitos exigidos por el Tribunal de Justicia para verificar el cumplimiento de ese principio.⁸²

303. Debo señalar, a este respecto, que la Decisión impugnada repercute en todos los Estados miembros y supone que se garantice un equilibrio entre los distintos intereses concurrentes, habida cuenta del objetivo que persigue. Por tanto, la búsqueda de tal equilibrio no tomando en consideración la situación particular de un solo Estado miembro, sino la de todos los Estados miembros de la Unión, no puede considerarse contraria al principio de proporcionalidad.⁸³ Esto vale, con mayor motivo, teniendo en cuenta el principio de solidaridad y de reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros, consagrado en el artículo 80 TFUE, del que se desprende que las cargas inherentes a las medidas provisionales adoptadas con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 3, en favor de uno o de varios Estados miembros que se encuentran en una situación migratoria de emergencia, deben en repartirse entre todos los demás Estados miembros.

81 El Consejo niega que existiera una situación emergencia en Hungría cuando se adoptó la Decisión impugnada. Según el Consejo, la situación fue cambiando durante el verano de 2015 como resultado de las medidas unilaterales tomadas por Hungría, entre ellas, la construcción de una barrera a lo largo de la frontera con la República de Serbia, terminada 14 de septiembre de 2015, y la política de tránsito hacia otros Estados miembros, en particular hacia Alemania, practicada por Hungría. Según el Consejo, dichas medidas detuvieron la llegada de migrantes a territorio húngaro, al tiempo que los que habían conseguido entrar debieron marcharse rápidamente. Para ilustrar el hecho de que se encontraba en una situación de emergencia, Hungría indica, por su parte, en particular, que entre el 15 de septiembre y el 31 de diciembre de 2015, la policía húngara detuvo a 190 461 migrantes ilegales, 31 769 de ellos entre el 15 y el 22 de septiembre de 2015. Hungría indica que padeció una «fortísima presión migratoria» caracterizada por los siguientes elementos: hasta el 15 de septiembre de 2015, se produjeron 201 126 cruces ilegales de fronteras. Esta cifra aumentó hasta los 391 384 a 31 de diciembre de 2015. En la segunda mitad del mes de septiembre, el número de cruces ilegales en la frontera croato-húngara alcanzó, algunos días, los 10 000. Hungría añade que, durante el año 2015, se presentaron 177 135 solicitudes de protección internacional ante la autoridad de dicho Estado miembro competente en materia de asilo.

82 Véase, en este sentido, la sentencia de 4 de mayo de 2016, Polonia/Parlamento y Consejo (C-358/14, EU:C:2016:323), apartado 103.

83 Véase, por analogía, la sentencia de 4 de mayo de 2016, Polonia/Parlamento y Consejo (C-358/14, EU:C:2016:323), apartado 103 y jurisprudencia citada.

304. Por lo demás, debe señalarse que la Decisión impugnada contiene más matices que los que Hungría refleja en la imagen que da de ellos. Tal decisión no se reduce a un esquema binario en el que se enfrentan, por una parte, los Estados miembros beneficiarios del mecanismo de reubicación temporal, y, por otra parte, aquellos a los que se asignan unas cuotas de personas que han de ser reubicadas.

305. En efecto, la Decisión impugnada contiene mecanismos de ajuste que permiten adaptarla a la evolución de los flujos migratorios y, de este modo, tener en cuenta la situación particular, caracterizada por una presión migratoria variable, frente a la que pueden encontrarse algunos Estados miembros.

306. Así, he de recordar que el artículo 1, apartado 2, párrafo segundo, y el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión impugnada, establecen la posibilidad de que la Comisión presente propuestas al Consejo si considera que una adaptación del mecanismo de reubicación está justificada porque la situación evoluciona sobre el terreno o por el hecho de que un Estado miembro afronta una situación de emergencia caracterizada por una afluencia repentina de nacionales de terceros países debida a un cambio brusco de los flujos migratorios. En virtud del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Decisión impugnada, un Estado miembro, alegando motivos debidamente justificados, podrá notificar al Consejo y a la Comisión que afronta una situación de emergencia similar. La Comisión evaluará los motivos invocados y presentará las propuestas apropiadas al Consejo tal como contempla el artículo 1, apartado 2, de la Decisión impugnada.

307. Además, el artículo 4, apartado 5, de dicha Decisión establece una posibilidad de suspensión temporal de la reubicación de solicitantes para los Estados miembros que procedan a hacer una notificación en este sentido al Consejo y a la Comisión.

308. Por otra parte, el artículo 9 de la Decisión impugnada se refiere a la posibilidad de que el Consejo adopte medidas provisionales de conformidad con el artículo 78 TFUE, apartado 3, si se cumplen los requisitos establecidos en dicha disposición, y señala que tales medidas podrían incluir, en su caso, una suspensión de la participación del Estado miembro que afronta una afluencia repentina de nacionales de terceros países en la reubicación prevista en la Decisión impugnada.

309. Debo señalar que la República de Austria y el Reino de Suecia han recurrido a dichos mecanismos de ajuste.⁸⁴

310. En cambio, Hungría no se ha acogido a ninguno de esos dos mecanismos, lo cual parece contradictorio con sus alegaciones dirigidas a discutir su condición de Estado miembro de reubicación al cien por cien.

⁸⁴ Véase, por lo que se refiere al Reino de Suecia, la Decisión (UE) 2016/946 del Consejo, de 9 de junio de 2016, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Suecia de conformidad con el artículo 9 de la Decisión (UE) 2015/1523 y el artículo 9 de la Decisión (UE) 2015/1601, por las que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (DO 2016, L 157, p. 23). El artículo 2 de dicha Decisión dispone que las obligaciones del Reino de Suecia como Estado miembro de reubicación en virtud de la Decisión 2015/1523 y de la Decisión impugnada quedan suspendidas hasta el 16 de junio de 2017. En cuanto a la República de Austria, véase la Decisión de Ejecución (UE) 2016/408 del Consejo, de 10 de marzo de 2016, sobre la suspensión temporal de la reubicación del 30 % de los solicitantes asignados a Austria de conformidad con la Decisión (UE) 2015/1601, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (DO 2016, L 74, p. 36). El artículo 1 de dicha Decisión prevé que la reubicación en Austria de 1 065 de los solicitantes asignados a este Estado miembro en virtud de la Decisión impugnada queda suspendida hasta el 11 de marzo de 2017.

311. La existencia de mecanismos de ajuste en la Decisión impugnada demuestra efectivamente que, contrariamente a lo que da a entender Hungría, no se trata de una dicotomía. Al prever esos mecanismos, de los que la República de Austria y el Reino de Suecia se han beneficiado, el Consejo llegó a conciliar el principio de solidaridad con la atención a las necesidades particulares de algunos Estados miembros surgidas en función de la evolución de los flujos migratorios. Precisamente, considero que esta conciliación se adecua al artículo 80 TFUE que, si se lee con atención, prevé un «reparto *equitativo* de responsabilidades entre los Estados miembros».⁸⁵

312. De ese modo, la existencia de tales mecanismos de ajuste en la Decisión impugnada solo puede reforzar mi apreciación de que, al obligar a Hungría a reubicar desde Italia y Grecia a cierto número de solicitantes, dicha Decisión no vulneró el principio de proporcionalidad.

313. Deseo, además, señalar que no se cuestiona que las cifras mencionadas en el anexo a la Decisión impugnada fueron establecidas con arreglo a una clave de reparto recogida expresamente en el considerando 25 de la propuesta de Decisión de la Comisión. Para garantizar el carácter equitativo del reparto de responsabilidades, dicha clave de reparto tiene en cuenta el tamaño de la población, el producto interior bruto total, el número medio de solicitudes de asilo por millón de habitantes durante el período 2010-2014 y la tasa de desempleo. Por lo tanto, sobre esa base, la clave de reparto contribuye al carácter proporcionado de la Decisión impugnada.

314. En vista de cuanto antecede, considero que procede desestimar la totalidad de alegaciones formuladas por Hungría para poner en tela de juicio el carácter necesario de la Decisión impugnada.

315. Para terminar, ha de darse una respuesta al argumento expuesto por la República de Polonia en apoyo de los motivos dirigidos a que se declare el carácter desproporcionado de la Decisión impugnada, según el cual esta menoscaba el ejercicio de las responsabilidades que corresponden a los Estados miembros en el mantenimiento del orden público y de la seguridad interior, contrariamente a lo que establece el artículo 72 TFUE. Dicho Estado miembro recuerda, a este respecto, que el principio de proporcionalidad exige que las desventajas ocasionadas por los actos de la Unión no sean desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos estos.⁸⁶ Concluye que la Decisión impugnada no establece suficientes mecanismos para que los Estados miembros puedan controlar que los solicitantes no presenten un peligro para la seguridad.

316. Sin embargo, considero que la Decisión impugnada, al establecer un mecanismo ordenado y controlado de reubicación de los solicitantes de protección internacional, tiene plenamente en cuenta el requisito de protección de la seguridad nacional y del orden público de los Estados miembros. Así, esta exigencia gobierna la «estrecha cooperación administrativa entre los Estados miembros»⁸⁷ mediante la cual debe aplicarse la Decisión impugnada. Debo señalar, a este respecto, que el considerando 32 de dicha Decisión señala que «la seguridad nacional y el orden público deben tenerse en cuenta durante todo el procedimiento de reubicación, hasta que se proceda al traslado del solicitante. Respetando plenamente los derechos fundamentales del solicitante [...], el Estado miembro que tenga motivos fundados para considerar que un solicitante constituye un peligro para la seguridad nacional o el orden público debe informar de ello a los demás Estados miembros». En esa misma lógica, la descripción del procedimiento de reubicación recogida en el artículo 5 de la Decisión impugnada demuestra la preocupación que han tenido las instituciones de la Unión por tener en cuenta la obligación de proteger la seguridad nacional y el orden público de los Estados miembros. Así, además de que dicho artículo contempla expresamente que los solicitantes de protección internacional deben ser identificados, registrados y que deben tomarse sus impresiones dactilares para el procedimiento de reubicación, el artículo 5, apartado 7, de la Decisión impugnada dispone que «los

⁸⁵ El subrayado es mío.

⁸⁶ Véase, en particular, la sentencia de 4 de mayo de 2016, Polonia/Parlamento y Consejo (C-358/14, EU:C:2016:323), apartado 78 y jurisprudencia citada.

⁸⁷ Véase el considerando 31 de la Decisión impugnada.

Estados miembros solo podrán ejercer el derecho a rehusar la reubicación de un solicitante en su territorio cuando existan motivos razonables para considerar que dicha persona constituye un peligro para la seguridad nacional o el orden público o bien en caso de que existan motivos fundados para aplicar las disposiciones de exclusión establecidas en los artículos 12 y 17 de la Directiva 2011/95/UE». ⁸⁸

317. A la vista de estas consideraciones, procede, en mi opinión, no acoger la alegación formulada por la República de Polonia en apoyo de los motivos dirigidos a que se declare el carácter desproporcionado de la Decisión impugnada.

318. De todo lo anteriormente expuesto se desprende que, en la medida en que ni Hungría ni la República Eslovaca, ni tampoco la República de Polonia, han demostrado que la Decisión impugnada sea desproporcionada en relación con los objetivos que persigue, procede desestimar los correspondientes motivos formulados por las demandantes al carecer de fundamento.

2. Sobre el octavo motivo de Hungría, basado en la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de claridad normativa, así como del Convenio de Ginebra

319. Hungría sostiene, en primer lugar, que la Decisión impugnada vulnera los principios de seguridad jurídica y de claridad normativa, en la medida en que, en varios aspectos, no señala claramente de qué forma deben aplicarse las disposiciones de dicha Decisión ni cómo han de articularse con las disposiciones del Reglamento Dublín III.

320. Así, considera que, aunque el considerando 35 de la Decisión impugnada trate la cuestión de las garantías jurídicas y procesales de las decisiones de reubicación, ninguna de sus disposiciones normativas regula esta materia ni se refiere a las disposiciones pertinentes del Reglamento Dublín III. Estima que esta omisión resulta especialmente problemática desde el punto de vista del derecho de los solicitantes a un recurso, en particular, de los no elegidos para ser reubicados.

321. Hungría señala que la Decisión impugnada tampoco fija claramente los criterios de selección de los solicitantes que se van a reubicar. La forma en que las autoridades de los Estados miembros beneficiarios deben decidir acerca del traslado de solicitantes a un Estado miembro de reubicación hace extremadamente difícil para ellos saber, *a priori*, si formarán parte de las personas reubicadas y, en tal caso, saber en qué Estado miembro serán reubicados. La falta de criterios objetivos para designar los solicitantes que deben reubicarse vulnera, en su opinión, el principio de la seguridad jurídica y convierte en arbitraria la selección, lo cual constituye una vulneración de los derechos fundamentales de los solicitantes.

322. Añade que la Decisión impugnada no define de forma apropiada el estatuto de los solicitantes en el Estado miembro de reubicación y no garantiza que los solicitantes permanezcan efectivamente en ese Estado miembro el tiempo que tarde en resolverse su solicitud. Por lo que se refiere a los desplazamientos «secundarios», considera que el artículo 6, apartado 5, de la Decisión impugnada no permite, por sí mismo, garantizar que dicha Decisión alcance sus objetivos, a saber, el reparto de los solicitantes entre los Estados miembros, si no se garantiza que los solicitantes permanezcan efectivamente en los Estados miembros de reubicación.

⁸⁸ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO 2011, L 337, p. 9). Entre los motivos de exclusión del estatuto de refugiado o de la protección subsidiaria se encuentra la existencia de motivos fundados para considerar que el solicitante ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos; que ha cometido un grave delito; o que constituye un peligro para la comunidad o para la seguridad del Estado miembro en el que se encuentra.

323. En segundo lugar, el hecho de que los solicitantes puedan correr el riesgo, en su caso, de ser reubicados en un Estado miembro con el que no tienen ninguna relación particular suscita, según Hungría, la cuestión de si dicha Decisión es, en este punto, compatible con el Convenio de Ginebra.

324. En efecto, según la interpretación adoptada en el manual publicado por ACNUR,⁸⁹ debe permitirse al solicitante permanecer en el territorio del Estado miembro en el que ha presentado su solicitud hasta que las autoridades de dicho Estado miembro hayan adoptado una decisión sobre el caso.

325. Considera que el artículo 9 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 también reconoce este derecho a permanecer en dicho Estado miembro.⁹⁰

326. Señala que, sin embargo, la Decisión impugnada priva a los solicitantes de su derecho a permanecer en el territorio del Estado miembro en el que presentaron su solicitud y permite reubicarlos en otro Estado miembro aun cuando no pueda establecerse que exista un vínculo significativo entre el solicitante y el Estado miembro de reubicación.

327. Añade que, aunque ese derecho de los solicitantes parece comprometido por el Reglamento Dublín III, en tanto en cuanto este prevé el traslado de los solicitantes desde el Estado miembro en el que presentaron su solicitud hasta el Estado miembro responsable del examen de la solicitud, se hace así teniendo en cuenta la situación personal de los solicitantes y, a fin de cuentas, sirviendo a sus intereses.

328. Examinaré, en primer lugar, la alegación basada en la infracción de los principios de seguridad jurídica y claridad normativa.

329. Al igual que el Consejo, deseo recordar que la Decisión impugnada constituye una medida de urgencia que se inscribe en el acervo del Sistema Europeo Común de Asilo, y que las excepciones que establece en ese acervo solo se refieren a determinados aspectos concretos y son de carácter provisional. Por consiguiente, procede interpretar y aplicar esta Decisión teniendo en cuenta el conjunto de disposiciones que constituyen dicho acervo, sin que sea necesario ni, por otra parte, deseable mencionar en dicha Decisión todas las normas que regulan el estatuto, los derechos y las obligaciones de las personas reubicadas en su Estado miembro de acogida. Sobre esta cuestión, considero que el Consejo ha explicado suficientemente, en particular, en los considerandos 23, 24, 35, 36 y 40 de la Decisión impugnada, la manera en que dicha Decisión debe articularse con las disposiciones de actos legislativos adoptados por la Unión en ese ámbito.

330. En particular, por lo que se refiere al derecho a un recurso efectivo, se desprende claramente de los considerandos 23 y 35 de la Decisión impugnada que, cuando esta no establece una excepción temporal, las garantías jurídicas y procesales contenidas en el Reglamento Dublín III siguen siendo aplicables a los solicitantes contemplados por dicha Decisión. Así ocurre con el derecho a recurso establecido en el artículo 27, apartado 1, de dicho Reglamento. En cualquier caso, al aplicarse la Decisión impugnada, debe respetarse el artículo 47 de la Carta.

331. En cuanto a la crítica, en todo momento formulada desde el punto de vista de la seguridad jurídica, que afirma que la Decisión impugnada no incluye normas efectivas que garanticen que los solicitantes de protección internacional vayan a permanecer en el Estado miembro de reubicación hasta tanto se resuelva su solicitud, debo señalar que dicha Decisión establece en su artículo 6, apartado 5, que «el solicitante o beneficiario de protección internacional que entre en el territorio de

⁸⁹ Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 1992, párrafo 192, inciso vii).

⁹⁰ DO 2013, L 180, p. 60.

un Estado miembro distinto del Estado miembro de reubicación sin cumplir las condiciones de estancia en ese otro Estado miembro estará obligado a regresar de forma inmediata» al Estado miembro de reubicación, que «lo readmitirá inmediatamente». Por otra parte, los considerandos 38 a 41 de dicha Decisión enumeran con suficiente claridad y precisión las medidas que los Estados miembros deben adoptar para evitar desplazamientos secundarios de personas reubicadas.

332. En segundo lugar, estimo que Hungría no ha probado de qué manera, al prever el traslado de un solicitante de protección internacional antes de que se adopte una decisión sobre su solicitud, el mecanismo de reubicación temporal creado por la Decisión impugnada resultaría contrario al Convenio de Ginebra.

333. Procede, primero, subrayar que, como señala el Consejo, ni el Convenio de Ginebra ni el Derecho de la Unión garantizan al solicitante de protección internacional el derecho a elegir libremente su país de acogida. En particular, el Reglamento Dublín III insta un sistema de determinación del Estado miembro responsable de la tramitación de la solicitud de protección internacional que se basa en establecer una lista de criterios objetivos, ninguno de los cuales tiene que ver con las preferencias del solicitante. Desde este punto de vista, la reubicación establecida en la Decisión impugnada no presenta ninguna diferencia sustantiva en relación con el sistema establecido por dicho Reglamento.

334. Además, considero, al igual que el Consejo, que el pasaje del manual de ACNUR mencionado en la nota 89 de las presentes conclusiones, invocado por Hungría, debe ser entendido como una expresión del principio de no devolución, que prohíbe que se expulse a un solicitante de protección internacional a un país tercero hasta tanto no se resuelva su solicitud. Pues bien, el traslado en el marco de una operación de reubicación de un solicitante de protección internacional de un Estado miembro a otro no contraviene tal principio. En efecto, ha de hacerse hincapié en que la finalidad de la reubicación es facilitar el acceso a los procedimientos de asilo y a las infraestructuras de acogida, con el afán de ofrecer un estatuto apropiado a las personas necesitadas de protección internacional, como exige el artículo 78 TFUE, apartado 1. Pues bien, la Unión decidió crear el mecanismo de reubicación temporal establecido en la Decisión impugnada, precisamente, debido a la imposibilidad de ofrecer, en el momento de la adopción de esta, tal estatuto a las personas que lo solicitaban en Italia y en Grecia.

335. De esta manera, la Decisión impugnada no se contenta, como lo indica de forma tradicional su considerando 45, con respetar los derechos fundamentales y observar los principios reconocidos por la Carta. Dicha Decisión va más allá, desempeñando un papel activo en ese ámbito. Contribuye, en efecto, a preservar los derechos fundamentales de los solicitantes que tienen una necesidad manifiesta de protección internacional, en los términos en que están garantizados por la Carta y, en particular, por el artículo 18 de esta última, dirigiéndolos a Estados miembros, distintos de la República Italiana y la República Helénica, que se encuentren en mejor situación para tramitar sus solicitudes.

336. Añado que, como subraya el Consejo, a los efectos del Sistema Europeo Común de Asilo, el territorio del conjunto de los Estados miembros ha de equipararse a una zona común de aplicación uniforme del acervo de la Unión en materia de asilo. De ello se sigue que los traslados entre los territorios de los Estados miembros no pueden equipararse a una devolución al exterior del territorio de la Unión.

337. Por último, debe señalarse que, contrariamente a lo que parece desprenderse de la argumentación desarrollada por Hungría, y como indica el Consejo, se tiene en cuenta la situación particular de los individuos afectados por la reubicación, en la que se incluyen los posibles vínculos familiares, no solo en virtud de la aplicación de los criterios del Reglamento Dublín III, sino también con arreglo al artículo 6, apartados 1 y 2, de la Decisión impugnada, en relación con su considerando 34.

338. Así, el artículo 6, apartado 1, de la Decisión impugnada dispone que «el interés superior del menor será una consideración primordial de los Estados miembros a la hora de aplicar la presente Decisión». Además, el artículo 6, apartado 2, de esta misma Decisión impone a los Estados miembros que se aseguren de que «los miembros de la familia comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Decisión sean reubicados en el territorio de un mismo Estado miembro».

339. En cuanto al considerando 34 de la Decisión impugnada, recuerda que «la integración de los solicitantes que tienen una necesidad manifiesta de protección internacional en la sociedad de acogida es la piedra angular de un Sistema Europeo Común de Asilo que funcione correctamente. Por consiguiente, con el fin de determinar qué Estado miembro debe ser el Estado miembro de reubicación, deben tomarse particularmente en consideración las cualificaciones y características específicas de los solicitantes en cuestión, tales como sus competencias lingüísticas y otras indicaciones individuales basadas en lazos familiares, culturales o sociales demostrados, que puedan facilitar su integración en el Estado miembro de reubicación».

340. De lo que antecede se desprende que procede desestimar el octavo motivo formulado por Hungría por carecer de fundamento.

341. Considero que ninguno de los motivos formulados por la República Eslovaca y por Hungría puede ser acogido, por lo que sugiero al Tribunal de Justicia que desestime los recursos interpuestos por esos dos Estados miembros.

IV. Sobre las costas

342. A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que vea desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado el Consejo la condena en costas de la República Eslovaca y de Hungría y al haber visto desestimadas sus pretensiones ambos Estados miembros, procede condenarlos al pago de las costas.

343. Además, como partes coadyuvantes, el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República Helénica, la República Francesa, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, la República de Polonia, el Reino de Suecia y la Comisión cargarán con sus propias costas, con arreglo a lo previsto en el artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

V. Conclusión

344. Habida cuenta de cuanto antecede, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva lo siguiente:

- 1) Desestimar los recursos de la República Eslovaca y de Hungría.
- 2) Condenar en costas a la República Eslovaca y a Hungría.
- 3) El Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República Helénica, la República Francesa, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, la República de Polonia, el Reino de Suecia, así como la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.