



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 6 de septiembre de 2017^{*i}

Índice

I. Decisión impugnada: contexto, génesis y contenido	5
A. Contexto de la Decisión impugnada	5
B. Génesis de la Decisión impugnada	7
C. Contenido de la Decisión impugnada.....	8
II. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes	14
III. Sobre los recursos	14
A. Sumario de los motivos	14
B. Observación preliminar.....	16
C. Sobre los motivos basados en la inadecuación del artículo 78 TFUE, apartado 3, como base jurídica de la Decisión impugnada	16
1. Sobre el segundo motivo de la República Eslovaca y el primer motivo de Hungría, basados en el carácter legislativo de la Decisión impugnada	16
a) Alegaciones de las partes.....	16
b) Apreciación del Tribunal de Justicia	17
2. Sobre la primera parte del quinto motivo de la República Eslovaca y el segundo motivo de Hungría, basados en la falta de carácter provisional de la Decisión impugnada y de la duración excesiva de la aplicación de dicha Decisión	20
a) Alegaciones de las partes.....	20
b) Apreciación del Tribunal de Justicia	21
3. Sobre la segunda parte 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	22

* Langues de procédure : le slovaque et le hongrois.

a) Alegaciones de las partes	22
b) Apreciación del Tribunal de Justicia	23
D. Sobre los motivos relacionados con la regularidad del procedimiento de adopción de la Decisión impugnada, basados en la existencia de vicios sustanciales de forma	26
1. Sobre el primer motivo de la República Eslovaca y el séptimo motivo de Hungría, basados en la violación del artículo 68 TFUE	26
a) Alegaciones de las partes	26
b) Apreciación del Tribunal de Justicia	27
2. Sobre la tercera parte del tercer motivo y la primera parte del cuarto motivo de la República Eslovaca y sobre el quinto motivo de Hungría, basados en la existencia de vicios sustanciales de forma por no haber respetado el Consejo la obligación de consultar al Parlamento establecida en el artículo 78 TFUE, apartado 3	28
a) Alegaciones de las partes	28
b) Apreciación del Tribunal de Justicia	29
3. Sobre la segunda parte del cuarto motivo de la República Eslovaca y el tercer motivo de Hungría, basados en la existencia de vicios sustanciales de forma por no haber decidido el Consejo por unanimidad, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 293 TFUE, apartado 1 ..	31
a) Alegaciones de las partes	31
b) Apreciación del Tribunal de Justicia	31
4. Sobre la primera parte y la segunda parte del tercer motivo de la República Eslovaca y el cuarto motivo de Hungría, basados en la existencia de vicios sustanciales de forma por no haberse respetado el derecho de los parlamentos nacionales a emitir un dictamen con arreglo a los Protocolos (n.º 1) y (n.º 2) y por no haber respetado el Consejo el requisito de publicidad de sus deliberaciones y votaciones	33
a) Alegaciones de las partes	33
b) Apreciación del Tribunal de Justicia	33
5. Sobre el sexto motivo de Hungría, basado en la existencia de vicios sustanciales de forma por no haber respetado el Consejo, en la adopción de la Decisión impugnada, las normas del Derecho de la Unión sobre el uso de las lenguas	34
a) Alegaciones de las partes	34
b) Apreciación del Tribunal de Justicia	34
E. Sobre los motivos de fondo	35
1. Sobre el sexto motivo de la República Eslovaca y los motivos noveno y décimo de Hungría, basados en la vulneración del principio de proporcionalidad	35
a) Observaciones preliminares	35

b) Sobre el sexto motivo de la República Eslovaca, en cuanto se basa en la inadecuación de la Decisión impugnada para alcanzar el objetivo que persigue	36
1) Alegaciones de las partes	36
2) Apreciación del Tribunal de Justicia	36
c) Sobre el sexto motivo de la República Eslovaca, en cuanto se basa en la innecesariedad de la Decisión impugnada para alcanzar el objetivo que persigue	38
1) Alegaciones de las partes	38
2) Apreciación del Tribunal de Justicia	39
d) Sobre el noveno motivo de Hungría, basado en la innecesariedad de la Decisión impugnada para alcanzar el objetivo perseguido	43
1) Alegaciones de las partes	43
2) Apreciación del Tribunal de Justicia	43
e) Sobre el décimo motivo de Hungría, basado en la violación del principio de proporcionalidad debido a los efectos particulares de la Decisión impugnada en este Estado miembro	45
1) Alegaciones de las partes	45
2) Apreciación del Tribunal de Justicia	45
2. Sobre el octavo motivo de Hungría, basado en la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de claridad normativa, así como de la Convención de Ginebra	49
a) Alegaciones de las partes	49
b) Apreciación del Tribunal de Justicia	50
IV. Costas	53

«Recurso de anulación — Decisión (UE) 2015/1601 — Medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de la República Helénica y de la República Italiana — Situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países en el territorio de determinados Estados miembros — Reubicación de esos nacionales en el territorio de los demás Estados miembros — Asignaciones a efectos de reubicación — Artículo 78 TFUE, apartado 3 — Base jurídica — Requisitos para su aplicación — Concepto de “acto legislativo” — Artículo 289 TFUE, apartado 3 — Obligatoriedad para el Consejo de la Unión Europea de las conclusiones del Consejo Europeo — Artículo 15 TUE, apartado 1, y artículo 68 TFUE — Requisitos sustanciales de forma — Modificación de la propuesta de la Comisión Europea — Exigencias de nueva consulta al Parlamento Europeo y de unanimidad en el seno del Consejo de la Unión Europea — Artículo 293 TFUE — Principios de seguridad jurídica y de proporcionalidad»

En los asuntos acumulados C-643/15 y C-647/15,

que tienen por objeto sendos recursos de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE, respectivamente, interpuestos el 2 y 3 de diciembre de 2015,

República Eslovaca, representada por el Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (C-643/15),

y

Hungría, representada por los Sres. M.Z. Fehér y G. Koós, en calidad de agentes (C-647/15),

partes demandantes,

apoyadas por:

República de Polonia, representada por el Sr. B. Majczyna y la Sra. M. Kamejsza, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. M. Chavier y K. Pleśniak y por las Sras. N. Pethő y Z. Kupčová, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por:

Reino de Bélgica, representado por las Sras. J. Van Holm, M. Jacobs y C. Pochet, en calidad de agentes,

República Federal de Alemania, representada por los Sres. T Henze, R. Kanitz y J. Möller (C-647/15), en calidad de agentes,

República Helénica, representada por las Sras. M. Michelogiannaki y A. Samoni-Rantou, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

República Francesa, representada por los Sres. D. Colas y F.-X. Bréchet y por la Sra. E. Armoet, en calidad de agentes,

República Italiana, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. L. D'Ascia, avvocato dello Stato,

Gran Ducado de Luxemburgo, representado por los Sres. A. Germeaux y C. Schiltz y por la Sra. D. Holderer, en calidad de agentes,

Reino de Suecia, representado por las Sras. A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson y O. Widgren y por los Sres. E. Karlsson y L. Swedenborg, en calidad de agentes,

Comisión Europea, representada por las Sras. M. Condou-Durande y K. Talabér-Ritz (C-647/15) y por los Sres. J. Baquero Cruz, A. Tokár (C-643/15) y G. Wils, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. M. Ilešič, L. Bay Larsen y la Sra. A. Prechal (Ponente), Presidentes de Sala, y los Sres. J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev, la Sra. C. Toader y los Sres. M. Safjan, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin y F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sr. I. Illéssy, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de mayo de 2017;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de julio de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante sus recursos, la República Eslovaca y Hungría solicitan la anulación de 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 (DO 2015, L 248, p. 80; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

I. Decisión impugnada: contexto, génesis y contenido

A. Contexto de la Decisión impugnada

- 2 El contexto en el que se adoptó la Decisión impugnada se describe en sus considerandos 3 a 7 y 10 a 16 en los siguientes términos:
 - «(3) La reciente situación de crisis en el Mediterráneo llevó a las instituciones de la Unión [Europea] a reconocer de inmediato los flujos migratorios excepcionales en esta región y exige medidas concretas de solidaridad para con los Estados miembros de primera línea. En particular, en una reunión conjunta de ministros de Asuntos Exteriores y de Interior celebrada el 20 de abril de 2015, la Comisión [Europea] presentó un plan de diez puntos con medidas de aplicación inmediata en respuesta a esta crisis, incluido el compromiso de estudiar opciones de un mecanismo de reubicación de emergencia.
 - (4) En su reunión del 23 de abril de 2015, el Consejo Europeo decidió, entre otras cosas, reforzar la solidaridad y la responsabilidad internas y se comprometió en particular a aumentar la ayuda de emergencia a los Estados miembros de primera línea y a estudiar opciones para organizar la reubicación de emergencia entre los Estados miembros de manera voluntaria, así como a desplegar equipos de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) en los Estados miembros de primera línea para la tramitación conjunta de las solicitudes de protección internacional, incluido el registro y la toma de impresiones dactilares.
 - (5) En su Resolución de 28 de abril de 2015, el Parlamento Europeo insistió en la necesidad de que la Unión basara su respuesta a las últimas tragedias acaecidas en el Mediterráneo en la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades, y de que intensificara sus esfuerzos en este ámbito para apoyar a los Estados miembros que reciben el mayor número de refugiados y solicitantes de protección internacional, en términos absolutos o relativos.

- (6) Además de las medidas que se adopten en el ámbito del asilo, los Estados miembros de primera línea deben redoblar sus esfuerzos para arbitrar medidas que afronten flujos migratorios mixtos en las fronteras exteriores de la Unión Europea. Dichas medidas deben salvaguardar los derechos de las personas que tienen necesidad de protección internacional [e impedir] la migración irregular.
- (7) En su reunión de los días 25 y 26 de junio de 2015, el Consejo Europeo decidió, entre otras cosas, que se avanzara en paralelo en tres dimensiones esenciales: reubicación/reasentamiento, retorno/readmisión/reintegración y cooperación con países de origen y tránsito. El Consejo Europeo acordó en particular, en vista de la actual situación de emergencia y del compromiso de reforzar la solidaridad y la responsabilidad, la reubicación temporal y excepcional durante dos años, desde Italia y Grecia, a otros Estados miembros de 40 000 personas que tienen una necesidad manifiesta de protección internacional, reubicación en la que participarían todos los Estados miembros.

[...]

- (10) Entre los Estados miembros que padecen una considerable presión, y vistos los trágicos acontecimientos acaecidos recientemente en el Mediterráneo, Italia y Grecia en particular han experimentado flujos sin precedentes de migrantes, incluidos solicitantes de protección internacional que tienen una necesidad manifiesta de protección internacional llegados a sus territorios, lo que ejerce una fuerte presión sobre sus sistemas de migración y asilo.
- (11) El 20 de julio de 2015, teniendo en cuenta las situaciones específicas de los Estados miembros, se adoptó por consenso una Resolución de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo [Europeo] acerca de la reubicación desde Grecia e Italia de 40 000 personas con una necesidad manifiesta de protección internacional. Durante un período de dos años se reubicará a 24 000 personas desde Italia y a 16 000 desde Grecia. El 14 de septiembre de 2015, el Consejo [de la Unión Europea] adoptó la Decisión (UE) 2015/1523 [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)], por la que se establece un mecanismo de reubicación temporal y excepcional, desde Italia y Grecia a otros Estados miembros, de personas que tienen una necesidad manifiesta de protección internacional.
- (12) 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 Italia y Grecia.
- (13) Según los datos de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (Frontex), la ruta del Mediterráneo Central y Oriental fue la principal zona de cruce irregular de las fronteras de la Unión en los ocho primeros meses de 2015. Desde el comienzo de 2015 han llegado a Italia de forma irregular unos 116 000 migrantes [...]. Frontex detectó 34 691 cruces irregulares de las fronteras durante los meses de mayo y junio y 42 356 durante los meses de julio y agosto, lo que supone un incremento del 20 %. Se observó [también] un fuerte aumento en Grecia en 2015, adonde llegaron más de 211 000 migrantes irregulares [...]. Frontex detectó 53 624 cruces irregulares de las fronteras durante los meses de mayo y junio de 2015 y 137 000 durante los meses de julio y agosto, lo que supone un incremento del 250 %. Un porcentaje significativo del número total de migrantes irregulares detectados en estas regiones estaba compuesto por personas de nacionalidades que, según los datos de Eurostat [(oficina estadística de la Unión Europea)], gozan de una elevada tasa de reconocimiento a escala de la Unión.

- (14) Según las cifras de Eurostat y de la EASO, 39 183 personas solicitaron protección internacional en Italia entre enero y julio de 2015, frente a las 30 755 del mismo período en 2014 (un incremento del 27 %). Un aumento similar fue observado en Grecia, con 7 475 solicitantes (un incremento del 30 %).
- (15) Son muchas las medidas que se han tomado hasta la fecha para apoyar a Italia y Grecia 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. [...]
- (16) Debido a la inestabilidad y a los conflictos en curso en los vecinos inmediatos de Italia y Grecia y a las repercusiones sobre los flujos migratorios en otros Estados miembros, es muy probable que los sistemas de migración y asilo de estos países sigan soportando una importante y creciente presión y que una parte significativa de los migrantes pueda necesitar protección internacional. Esto demuestra la urgente necesidad de mostrar solidaridad con Italia y Grecia y de complementar las acciones adoptadas hasta la fecha para ayudar a estos países con medidas provisionales en el ámbito del asilo y la migración.»

B. Génesis de la Decisión impugnada

- 3 El 9 de septiembre de 2015, la Comisión presentó, sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3, una 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; en lo sucesivo, «propuesta inicial de la Comisión»].
- 4 Ese mismo día, la Comisión también presentó, sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 2, letra e), una 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 (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida [COM(2015) 450].
- 5 La propuesta inicial de la Comisión preveía que 120 000 solicitantes de protección internacional fueran reubicados desde Italia (15 600 personas), Grecia (50 400 personas) y Hungría (54 000 personas) en los demás Estados miembros. En anexo a dicha propuesta se recogían tres cuadros relativos al reparto de dichos solicitantes desde cada uno de los tres Estados miembros mencionados entre los demás Estados miembros, a excepción del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, en forma de asignaciones a cada Estado miembro de acogida.
- 6 El 13 de septiembre de 2015, la Comisión transmitió dicha propuesta a los parlamentos nacionales.
- 7 Mediante escrito de 14 de septiembre de 2015, el Consejo transmitió esa misma propuesta al Parlamento para consulta. En dicho escrito, el Consejo solicitaba al Parlamento que emitiera su dictamen lo antes posible, en vista de la situación de emergencia reinante en el Mar Mediterráneo y en la ruta de los Balcanes Occidentales, y se comprometía a mantenerlo informado de manera informal de la evolución del expediente en el Consejo.
- 8 El 17 de septiembre de 2015, el Parlamento aprobó una resolución legislativa en la que daba su visto bueno a dicha Propuesta, principalmente en vista de la «situación excepcional de emergencia y la necesidad de abordar la situación sin más demora», pidiendo al mismo tiempo al Consejo que lo consultara de nuevo si se proponía modificar sustancialmente la propuesta inicial de la Comisión.

- 9 En las distintas reuniones celebradas en el seno del Consejo entre el 17 y el 22 de septiembre de 2015 se modificaron determinados aspectos de la propuesta inicial de la Comisión.
- 10 En concreto, en dichas reuniones, Hungría comunicó 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 Italia y Grecia. Por lo tanto, en el texto final de la propuesta, incluso en su título, se suprimió toda mención a Hungría como Estado miembro beneficiario. Asimismo, se suprimió el anexo III de la propuesta inicial de la Comisión relativo al reparto de 54 000 solicitantes de protección internacional, que inicialmente se preveía reubicar desde Hungría. En cambio, se incluyó a Hungría en los anexos I y II como Estado miembro de reubicación de los solicitantes de protección internacional procedentes de Italia y de Grecia respectivamente, atribuyéndosele, en consecuencia, asignaciones en dichos anexos.
- 11 El 22 de septiembre de 2015, el Consejo adoptó por mayoría cualificada la propuesta inicial de la Comisión modificada en esos términos. La República Checa, Hungría, Rumanía y la República Eslovaca votaron en contra de la adopción de dicha propuesta. La República de Finlandia se abstuvo.

C. Contenido de la Decisión impugnada

- 12 A tenor de los considerandos 2, 22, 23, 26, 30, 32, 35 y 44 de la Decisión impugnada:

«(2) De conformidad con el artículo 80 TFUE, las políticas de la Unión en el ámbito de los controles en las fronteras, el asilo y la inmigración, así como su ejecución, deben regirse por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, y los actos de la Unión adoptados en este ámbito deben incluir medidas apropiadas para la aplicación de este principio.

[...]

(22) De conformidad con el artículo 78 [TFUE], apartado 3, [...] las medidas previstas en beneficio de Italia y Grecia deben ser de carácter provisional. Es razonable un plazo de veinticuatro meses con objeto de garantizar que las medidas establecidas en la presente Decisión tengan un impacto real para ayudar a Italia y Grecia a hacer frente a los importantes flujos migratorios en sus territorios.

(23) Las medidas de reubicación desde Italia y Grecia dispuestas en la presente Decisión implican una excepción temporal a la norma del artículo 13, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO 2013, L 180, p. 31; en lo sucesivo, “Reglamento Dublín III”), según la cual Italia y Grecia habrían tenido que examinar las solicitudes de protección internacional basándose en los criterios establecidos en el capítulo III de dicho Reglamento, así como una excepción temporal a las fases del procedimiento, incluidos los plazos, establecidas en los artículos 21, 22 y 29 de dicho Reglamento. Las demás disposiciones del Reglamento [Dublín III] [...] siguen siendo aplicables [...]. La presente Decisión también supone una excepción al consentimiento del solicitante de protección internacional según el artículo 7, apartado 2, 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)].

[...]

(26) Las medidas provisionales se destinan a aliviar la fuerte presión en materia de asilo que sufren Italia y Grecia, en particular reubicando a un importante número de solicitantes que tienen una necesidad manifiesta de protección internacional llegados a territorio italiano y griego a partir de la fecha en que sea aplicable la presente Decisión. Con arreglo a la cifra global de nacionales de terceros países llegados de forma irregular a Italia y Grecia en 2015 y al número de los que tienen una necesidad manifiesta de protección internacional, un total de 120 000 solicitantes de esta categoría deben ser reubicados desde Italia y Grecia. Esta 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. Esta medida de reubicación prevista en la presente Decisión constituye un reparto equitativo de la carga entre Italia y Grecia, por un lado, y los demás Estados miembros, por otro, teniendo en cuenta las cifras globales disponibles sobre el cruce irregular de fronteras en 2015. Habida cuenta de las cifras que se manejan, el 13 % de dichos solicitantes deben reasignarse desde Italia, el 42 % desde Grecia y el 45 % restante según se dispone en la presente Decisión.

[...]

(30) Con vistas a aplicar el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad, y teniendo en cuenta que la presente Decisión constituye una nueva actuación en este ámbito, conviene garantizar que los Estados miembros que, de conformidad con la presente Decisión, reubiquen a los solicitantes provenientes de Italia y Grecia, que tienen una necesidad manifiesta de protección internacional, reciban una cantidad a tanto alzado por persona reubicada que sea idéntica a la cantidad a tanto alzado dispuesta en el artículo 18 del Reglamento [...] n.º 516/2014, a saber, 6 000 EUR, y que se aplique mediante los mismos procedimientos. [...]

[...]

(32) 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, incluidas las normas pertinentes en materia de protección de datos, 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.

[...]

(35) Las garantías jurídicas y procesales contenidas en el Reglamento [Dublín III] siguen siendo aplicables respecto de los solicitantes contemplados por la presente Decisión. Además, debe informarse a los solicitantes acerca del procedimiento de reubicación de la presente Decisión y notificárseles la decisión de reubicación, que constituye una decisión de traslado a tenor del artículo 26 del Reglamento [Dublín III]. Considerando que los solicitantes no tienen derecho, en virtud del Derecho de la Unión, a elegir el Estado miembro responsable de su solicitud, debe asistirles el derecho a un recurso efectivo contra la decisión de reubicación en consonancia con el Reglamento [Dublín III], con el único fin de garantizar el respeto de sus derechos fundamentales. En consonancia con el artículo 27 de dicho Reglamento, los Estados miembros pueden establecer en su Derecho nacional que el recurso interpuesto contra la decisión de traslado no suspenda automáticamente el traslado del solicitante, sino que el interesado tenga la posibilidad de solicitar que se suspenda la ejecución de la decisión de traslado hasta que se resuelva su recurso.

[...]

(44) Dado que los objetivos de la presente Decisión no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros sino que, debido a la dimensión y a los efectos de la acción, pueden lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 [TUE]. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en ese mismo artículo, la presente Decisión no excede de lo necesario para alcanzar esos objetivos.»

13 A tenor del artículo 1 de la Decisión impugnada, titulado «Objeto»:

«1. La presente Decisión establece medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y de Grecia, a fin de prestarles apoyo 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.

2. La Comisión examinará de forma permanente la situación relativa a los flujos masivos de nacionales de terceros países a territorios de los Estados miembros.

La Comisión presentará, según proceda, propuestas de modificación de la presente Decisión con el fin de tener en cuenta la evolución de la situación sobre el terreno y [...] su impacto sobre el mecanismo de reubicación, así como [...] la evolución de la presión sobre los Estados miembros, en particular sobre los Estados miembros de primera línea.»

14 El artículo 2 de esta Decisión, titulado «Definiciones», establece:

«A los efectos de la presente Decisión, se entenderá por:

[...]

e) “reubicación”: 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 [Dublín III] señalen como responsable de examinar su solicitud de protección internacional;

f) “Estado miembro de reubicación”: 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.»

15 El artículo 3 de la mencionada Decisión, titulado «Ámbito de aplicación», establece:

«1. La reubicación con arreglo a la presente Decisión afectará únicamente a los solicitantes que hayan presentado sus solicitudes de protección internacional en Italia o en Grecia y respecto de los cuales esos Estados habrían sido responsables conforme a los criterios de determinación del Estado miembro responsable enunciados en el capítulo III del Reglamento [Dublín III].

2. La reubicación de conformidad con la presente Decisión solo se aplicará a los solicitantes de nacionalidades para las que se haya adoptado una proporción de al menos el 75 % de resoluciones de concesión de protección internacional [...] según los últimos datos trimestrales actualizados de Eurostat disponibles a escala de la Unión. [...]»

16 El artículo 4 de la misma Decisión, titulado «Reubicación de 120 000 solicitantes entre los Estados miembros», establece en sus apartados 1 a 3:

«1. 120 000 solicitantes serán reubicados en los demás Estados miembros de la manera siguiente:

- a) 15 600 solicitantes serán reubicados desde Italia en el territorio de los demás Estados miembros conforme al cuadro recogido en el anexo I;
- b) 50 400 solicitantes serán reubicados desde Grecia en el territorio de los demás Estados miembros conforme al cuadro recogido en el anexo II;
- c) 54 000 solicitantes 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.

2. A [partir del] 26 de septiembre de 2016, 54 000 solicitantes, contemplados en el apartado 1, letra c), serán reubicados desde Italia y Grecia, en las proporciones que resultan del apartado 1, letras a) y b), en el territorio de los demás Estados miembros y de forma proporcional a las cifras que figuran en los anexos I y II. La Comisión presentará una propuesta al Consejo sobre las cifras de asignación consiguientes por Estado miembro.

3. Si, a más tardar el 26 de septiembre de 2016, la Comisión 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, y teniendo en cuenta el punto de vista del Estado miembro probablemente beneficiario, podrá presentar, según proceda, propuestas al Consejo, con arreglo al artículo 1, apartado 2.

Así mismo, 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.»

17 El artículo 1 de la Decisión (UE) 2016/1754 del Consejo, de 29 de septiembre de 2016 (DO 2016, L 268, p. 82), completó el artículo 4 de la Decisión impugnada con el siguiente apartado:

«3 *bis*. En relación con la reubicación de solicitantes a la que se refiere la letra c) del apartado 1, los Estados miembros pueden optar por cumplir su obligación admitiendo en su territorio a nacionales sirios presentes en Turquía, con arreglo a programas nacionales o multilaterales de admisión legal de personas con una necesidad manifiesta de protección internacional diferentes del programa de reasentamiento que fue objeto de las Conclusiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 20 de julio de 2015. El número de personas así admitidas por un Estado miembro dará lugar a la correspondiente reducción de su obligación.

[...]»

18 Del artículo 2 de la Decisión 2016/1754 se desprende que su entrada en vigor se produjo el 2 de octubre de 2016 y que será aplicable hasta el 26 de septiembre de 2017 a todas las personas procedentes de Turquía que, a efectos del artículo 4, apartado 3 *bis*, de la Decisión impugnada, hayan sido admitidas por los Estados miembros desde el 1 de mayo de 2016.

- 19 El artículo 4, apartado 4, de la Decisión impugnada prevé que Irlanda y el Reino Unido puedan participar, de manera voluntaria, en la aplicación de la Decisión impugnada. Tras confirmar la Comisión la participación de Irlanda, el Consejo asignó a este Estado miembro un número de solicitantes a efectos de su reubicación en territorio irlandés y adaptó en consecuencia las asignaciones de los demás Estados miembros.
- 20 El artículo 4, apartado 5, de dicha Decisión dispone que, en circunstancias excepcionales, un Estado miembro, de conformidad con los requisitos establecidos en esta disposición, puede solicitar, a más tardar el 26 de diciembre de 2015, que se le conceda una suspensión temporal en el proceso de reubicación de hasta el 30 % de los solicitantes que se le hayan asignado.
- 21 Dicha disposición se aplicó a petición de la República de Austria, instrumentándose mediante 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 [impugnada] (DO 2016, L 74, p. 36). El artículo 1 de la Decisión 2016/408 dispone 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.
- 22 El artículo 5 de la Decisión impugnada, titulado «Procedimiento de reubicación», establece:

«[...]

2. Los Estados miembros deberán comunicar, a intervalos regulares y, como mínimo, cada tres meses, el número de solicitantes que pueden reubicar rápidamente en su territorio y cualquier otra información pertinente.

3. Con arreglo a esa información, Italia y Grecia, con la asistencia de la EASO y, en su caso, de los funcionarios de enlace de los Estados miembros contemplados en el apartado 8, deberán determinar qué solicitantes concretos pueden reubicarse en los demás Estados miembros y, tan pronto como sea posible, presentar toda la información pertinente a los puntos de contacto de estos Estados miembros. A dicho efecto, se dará prioridad a los solicitantes vulnerables a tenor de los artículos 21 y 22 de la Directiva 2013/33/UE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO 2013, L 180, p. 96)].

4. Tras la aprobación del Estado miembro de reubicación, Italia y Grecia adoptarán, tan pronto como sea posible, la decisión de reubicar a cada uno de los solicitantes identificados en un Estado miembro de reubicación específico, en consulta con la EASO, y lo notificarán al solicitante de conformidad con el artículo 6, apartado 4. El Estado miembro de reubicación solo podrá decidir no autorizar el traslado de un solicitante cuando exista alguno de los motivos razonables contemplados en el apartado 7 del presente artículo.

[...]

6. El traslado del solicitante al territorio del Estado miembro de reubicación tendrá lugar lo antes posible después de la fecha en la que se notifique al interesado la decisión de traslado a la que se refiere el artículo 6, apartado 4, de la presente Decisión. Italia y Grecia comunicarán al Estado miembro de reubicación la fecha y hora del traslado, así como cualquier otra información pertinente.

7. Los 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 [...]

[...]»

- 23 El artículo 6 de la Decisión impugnada, titulado «Derechos y obligaciones de los solicitantes de protección internacional a que se refiere la presente Decisión», establece:
- «1. El interés superior del menor será una consideración primordial de los Estados miembros a la hora de aplicar la presente Decisión.
 2. Los Estados miembros se asegurarán 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.
 3. Previamente a la decisión de reubicación de un solicitante, Italia y Grecia informarán al solicitante en una lengua que el solicitante comprenda, o cuya comprensión se pueda presumir razonablemente, sobre el procedimiento de reubicación según lo dispuesto en la presente Decisión.
 4. Cuando la decisión de reubicación de un solicitante haya sido adoptada, y antes de la reubicación efectiva, Italia y Grecia notificarán por escrito al interesado la decisión de reubicarlo. La decisión especificará el Estado miembro de reubicación.
 5. El solicitante o beneficiario de protección internacional que entre en el territorio de 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. El Estado miembro de reubicación lo readmitirá inmediatamente.»
- 24 El artículo 7 de la Decisión impugnada recoge disposiciones en materia de apoyo operativo en beneficio de la República Helénica y de la República Italiana.
- 25 El artículo 8 de dicha Decisión establece medidas complementarias que esos dos Estados miembros deberán adoptar.
- 26 El artículo 9 de la mencionada Decisión faculta al Consejo para adoptar medidas provisionales en virtud del artículo 78 TFUE, apartado 3, si se dan las circunstancias descritas en dicha disposición e indica que dichas medidas podrán incluir, llegado el caso, una suspensión de la participación en la reubicación establecida por la Decisión impugnada del Estado miembro que se enfrente a una afluencia repentina de nacionales de terceros países.
- 27 Esta disposición se aplicó a petición del Reino de Suecia, instrumentándose mediante 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 2015/1523 y el artículo 9 de la Decisión 2015/1601 (DO 2016, L 157, p. 23). El artículo 2 de la Decisión 2016/946 establece que las obligaciones que incumben a 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.
- 28 El artículo 10 de la Decisión impugnada establece una ayuda financiera por cada persona reubicada en virtud de esa Decisión tanto para el Estado miembro de reubicación como para la República Helénica y la República Italiana.
- 29 El artículo 11 de la Decisión impugnada establece que, con la asistencia de la Comisión, podrán celebrarse acuerdos bilaterales entre esos dos Estados miembros y los llamados «Estados asociados» (República de Islandia, Principado de Liechtenstein, Reino de Noruega y Confederación Suiza) y que, en caso de que se celebren tales acuerdos, el Consejo, a propuesta de la Comisión, adaptará en consecuencia las asignaciones, a efectos de reubicación, de los Estados miembros, reduciéndolas proporcionalmente. Con posterioridad, se celebraron acuerdos de este tipo, por lo que los Estados asociados participan en la reubicación establecida por la Decisión impugnada.

- 30 El artículo 12 de la Decisión impugnada dispone que la Comisión informará al Consejo cada seis meses acerca de la ejecución de dicha Decisión. Posteriormente, la Comisión se comprometió a presentar informes mensuales sobre la ejecución de las distintas medidas de reubicación y de reasentamiento de los solicitantes de protección internacional adoptadas a escala de la Unión, entre las que se encuentra la Decisión impugnada.
- 31 Por último, con arreglo a su artículo 13, apartados 1 y 2, la Decisión impugnada entró en vigor el 25 de septiembre de 2015 y se aplicará hasta el 26 de septiembre de 2017. El artículo 13, apartado 3, de esta Decisión dispone que se aplicará a las personas que lleguen al territorio de Italia o de Grecia entre los días 25 de septiembre de 2015 y 26 de septiembre de 2017, así como a los solicitantes llegados a dichos territorios a partir del 24 de marzo de 2015.

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

- 32 En el asunto C-643/15, la República Eslovaca solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión impugnada y que condene en costas al Consejo.
- 33 En el asunto C-647/15, Hungría solicita al Tribunal de Justicia que:
- Con carácter principal, anule la Decisión impugnada.
 - Subsidiariamente, anule la Decisión impugnada en lo que respecta a Hungría.
 - Condene en costas al Consejo.
- 34 En los asuntos C-643/15 y C-647/15, el Consejo solicita al Tribunal de Justicia que desestime los recursos por infundados y que condene en costas a la República Eslovaca y a Hungría respectivamente.
- 35 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2016, se admitió la intervención del Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República Helénica, la República Francesa, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de Suecia y la Comisión en apoyo de las pretensiones del Consejo en los asuntos C-643/15 y C-647/15.
- 36 Mediante la misma decisión, se admitió la intervención de la República de Polonia en apoyo de las pretensiones de la República Eslovaca en el asunto C-643/15 y en apoyo de las pretensiones de Hungría en el asunto C-647/15.
- 37 Oídas las partes y el Abogado General a este respecto, procede acumular, por razón de conexidad, los presentes asuntos a efectos de la sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

III. Sobre los recursos

A. Sumario de los motivos

- 38 En apoyo de su recurso en el asunto C-643/15, la República Eslovaca invoca seis motivos, basados, el primero, en la violación del artículo 68 TFUE y del artículo 13 TUE, apartado 2, así como del principio de equilibrio institucional; el segundo, en la violación 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, anexo a los Tratados UE y FUE [en lo sucesivo, «Protocolo (n.º 1)»], y de los artículos 6 y 7 del Protocolo (n.º 2) sobre la

aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anexo a los Tratados UE y FUE [en lo sucesivo, «Protocolo (n.º 2)»], así como de los principios de seguridad jurídica, de democracia representativa y de equilibrio institucional; el tercero, en la existencia de vicios sustanciales de forma del procedimiento legislativo, así como en la violación del artículo 10 TUE, apartados 1 y 2, del artículo 13 TUE, apartado 2, y de los principios de democracia representativa, de equilibrio institucional y de buena administración (con carácter subsidiario); el cuarto, en la existencia de vicios sustanciales de forma y en la violación del artículo 10 TUE, apartados 1 y 2, del artículo 13 TUE, apartado 2, y de los principios de democracia representativa, de equilibrio institucional y de buena administración (con carácter parcialmente subsidiario); el quinto, en la violación de los requisitos de aplicación del artículo 78 TFUE, apartado 3 (con carácter subsidiario), y el sexto, en la violación del principio de proporcionalidad.

- 39 En apoyo de su recurso en el asunto C-647/15, Hungría invoca diez motivos.
- 40 Los motivos primero y segundo se basan en la violación del artículo 78 TFUE, apartado 3, por cuanto esta disposición, en opinión de Hungría, no proporciona al Consejo una base jurídica adecuada para adoptar medidas que, en el presente caso, constituyen una excepción imperativa a las disposiciones de un acto legislativo, que son aplicables durante un período de 24 meses (que puede llegar a 36 meses en determinados supuestos) y que siguen produciendo efectos más allá de dicho período, lo cual es contrario al concepto de «medidas provisionales».
- 41 Los motivos tercero a sexto se basan en la existencia de vicios sustanciales de forma debido a que, en primer lugar, el Consejo incumplió lo dispuesto en el artículo 293 TFUE, apartado 1, en la adopción de la Decisión impugnada al apartarse de la propuesta inicial de la Comisión sin unanimidad (tercer motivo); a que, en segundo lugar, la Decisión impugnada establece una excepción a las disposiciones de un acto legislativo, siendo ella misma, por razón de su contenido, un acto legislativo, de manera que, incluso si se declarara que podía ser válidamente adoptada sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3, habría sido necesario que en su adopción se hubiera respetado el derecho 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); a que, en tercer lugar, después de consultar al Parlamento, el Consejo modificó sustancialmente el texto del proyecto sin consultar de nuevo al Parlamento a este respecto (quinto motivo), y a que, en cuarto lugar, las versiones lingüísticas del proyecto de Decisión no estaban disponibles en las lenguas oficiales de la Unión cuando el Consejo adoptó la Decisión impugnada (sexto motivo).
- 42 El séptimo motivo se basa en la violación del artículo 68 TFUE y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015.
- 43 El octavo motivo se basa en la violación de los principios de seguridad jurídica y de claridad normativa, dado que, en lo referente a varios aspectos, no quedan claras ni las condiciones de aplicación de la Decisión impugnada ni qué relación guardan sus disposiciones con las del Reglamento Dublín III.
- 44 El noveno motivo se basa en la violación de los principios de necesidad y de proporcionalidad, puesto que, al haber dejado Hungría de estar incluida entre los Estados miembros beneficiarios, no está justificado que la Decisión impugnada establezca la reubicación de 120 000 solicitantes de protección internacional.
- 45 El décimo motivo, formulado con carácter subsidiario, se basa en la violación del principio de proporcionalidad y del artículo 78 TFUE, apartado 3, en lo que respecta a Hungría, por cuanto la Decisión impugnada le atribuye una asignación con carácter imperativo como Estado miembro de reubicación, reconociendo al mismo tiempo 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 ante las autoridades húngaras.

B. Observación preliminar

- 46 Dado que la base jurídica de un acto determina el procedimiento que se ha de seguir para adoptarlo (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2015, Parlamento/Consejo, C-363/14, EU:C:2015:579, apartado 17), deben examinarse, en primer lugar, los motivos basados en la inadecuación del artículo 78 TFUE, apartado 3, como base jurídica de la Decisión impugnada, en segundo lugar, los motivos basados en irregularidades de procedimiento cometidas en la adopción de dicha Decisión y constitutivas de vicios sustanciales de forma y, en tercer lugar, los motivos de fondo.

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

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

a) Alegaciones de las partes

- 47 La República Eslovaca y Hungría alegan que la Decisión impugnada, a pesar de que formalmente constituya un acto no legislativo por haberse adoptado de conformidad con el procedimiento no legislativo, debe considerarse un acto legislativo por razón de su contenido y de sus efectos, dado que modifica, y además de manera fundamental, varios actos legislativos del Derecho de la Unión, como, a su juicio, confirma expresamente su considerando 23.
- 48 En particular, alegan que la Decisión impugnada modifica el artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III, con arreglo al cual la República Helénica o la República Italiana, según el caso concreto, serían en principio responsables del examen de la solicitud de protección internacional, regla que encuentra una excepción en el artículo 3, apartado 1, de la Decisión impugnada.
- 49 Consideran que, a pesar de que la Decisión impugnada califica dichas modificaciones de meras «excepciones», la distinción entre una excepción y una modificación es artificial, dado que, en ambos casos, tales intervenciones tienen por efecto la inaplicación de una disposición normativa, con el consiguiente menoscabo de su efectividad.
- 50 En cambio, estiman que del carácter provisional y urgente de las medidas establecidas en el artículo 78 TFUE, apartado 3, se desprende que esta disposición está destinada a proporcionar una base jurídica a una serie de medidas de apoyo que pueden acompañar a actos legislativos adoptados sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 2. En particular, alegan que se trata de medidas encaminadas a gestionar o aliviar rápidamente una situación de crisis, en concreto mediante la concesión de una ayuda financiera o técnica o mediante la puesta a disposición de personal cualificado.
- 51 De este modo, a su juicio, el artículo 78 TFUE, apartado 3, no proporciona una base jurídica para la adopción de medidas legislativas, ya que esta disposición no recoge ninguna indicación de que las medidas adoptadas en virtud de la misma deban adoptarse de conformidad con el procedimiento legislativo.
- 52 La República Eslovaca sostiene, en particular, que un acto no legislativo adoptado sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3, como la Decisión impugnada, no puede en ningún caso establecer excepciones a un acto legislativo. Alega este Estado miembro que el alcance de la excepción y el carácter fundamental o no de la disposición a la que afecta carecen de relevancia. Concluye que

cualquier excepción a un acto legislativo, por ínfima que sea, introducida mediante un acto no legislativo, está prohibida, ya que supone eludir el procedimiento legislativo, en el presente caso el establecido en el artículo 78 TFUE, apartado 2.

- 53 Hungría alega que, en cualquier caso, las excepciones a actos legislativos que establece la Decisión impugnada, con independencia de que estén temporalmente limitadas, constituyen una injerencia en determinadas disposiciones fundamentales de actos legislativos vigentes que guardan relación con los derechos y obligaciones fundamentales de los individuos a los que dicha Decisión se aplica.
- 54 Por último, Hungría sostiene que el artículo 78 TFUE, apartado 3, puede interpretarse en el sentido de que la exigencia de consultar al Parlamento establecida en dicha disposición debe considerarse una «participación» del Parlamento en el sentido del artículo 289 TFUE, apartado 2, lo que lleva a aplicar el procedimiento legislativo especial. En tal caso, el artículo 78 TFUE, apartado 3, podría efectivamente proporcionar una base jurídica válida para la Decisión impugnada en cuanto acto legislativo.
- 55 Pues bien, Hungría considera que si se acoge dicha interpretación del artículo 78 TFUE, apartado 3, deben respetarse las exigencias procedimentales propias de la adopción de un acto legislativo, en particular la participación del Parlamento y de los parlamentos nacionales en el proceso legislativo, lo que a todas luces no se hizo en el presente caso.
- 56 El Consejo sostiene que del artículo 289 TFUE, apartado 3, se desprende que el criterio para determinar si un acto tiene o no carácter legislativo es exclusivamente procedimental, en el sentido de que un acto tiene carácter legislativo siempre que una base jurídica del Tratado prevea expresamente que tal acto se adopte «de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario» o «de conformidad con el procedimiento legislativo especial». El Consejo cuestiona que la Decisión impugnada haya modificado varios actos legislativos del Derecho de la Unión de tal modo que deba calificarse de acto legislativo por razón de su contenido. Según el Consejo, tampoco puede sostenerse que las excepciones que establece la Decisión impugnada constituyan una elusión del procedimiento legislativo ordinario establecido en el artículo 78 TFUE, apartado 2.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 57 En primer lugar, procede examinar si, como sostiene Hungría, el artículo 78 TFUE, apartado 3, debe interpretarse en el sentido de que los actos adoptados en virtud de dicha disposición han de calificarse de «actos legislativos» por constituir la exigencia de consultar al Parlamento que la propia disposición establece una forma de participación de dicha institución de la Unión, en el sentido del artículo 289 TFUE, apartado 2, lo que conlleva que la adopción de dichos actos deba realizarse de conformidad con el procedimiento legislativo especial, que no se utilizó para adoptar la Decisión impugnada.
- 58 De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 289 TFUE, apartado 3, los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos. Por lo tanto, los actos no legislativos son aquellos que se adoptan de conformidad con un procedimiento distinto del procedimiento legislativo.
- 59 La distinción entre actos legislativos y actos no legislativos tiene una indudable importancia, ya que únicamente la adopción de actos legislativos está sujeta al cumplimiento de determinadas obligaciones relativas, en particular, a la participación de los parlamentos nacionales con arreglo a los artículos 3 y 4 del Protocolo (n.º 1) y a los artículos 6 y 7 del Protocolo (n.º 2), así como a la exigencia, dimanante del artículo 16 TUE, apartado 8, y del artículo 15 TFUE, apartado 2, de que el Consejo se reúna en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.

- 60 Asimismo, de la lectura conjunta de las disposiciones del artículo 289 TFUE, apartado 1, y del artículo 294 TFUE, apartado 1, se desprende que el procedimiento legislativo ordinario, caracterizado por la adopción conjunta de un acto del Derecho de la Unión por el Parlamento y el Consejo a propuesta de la Comisión, sólo se aplicará cuando la disposición de los Tratados que constituya la base jurídica del acto en cuestión «haga referencia» a dicho procedimiento legislativo.
- 61 En cuanto al procedimiento legislativo especial, caracterizado por la adopción de un acto de la Unión por el Parlamento con la participación del Consejo o por el Consejo con la participación del Parlamento, el artículo 289 TFUE, apartado 2, dispone que dicho procedimiento se aplicará «en los casos específicos previstos por los Tratados».
- 62 De ello resulta que un acto jurídico sólo puede calificarse de acto legislativo de la Unión si se ha adoptado sobre la base de una disposición de los Tratados que expresamente haga referencia al procedimiento legislativo ordinario o al procedimiento legislativo especial.
- 63 Tal enfoque sistémico garantiza la seguridad jurídica necesaria en los procedimientos de adopción de actos de la Unión, dado que permite, por un lado, determinar con claridad las bases jurídicas que facultan a las instituciones de la Unión para adoptar actos legislativos y, por otro, distinguir dichas bases de las que sólo pueden servir de fundamento para la adopción de actos no legislativos.
- 64 De lo anterior se desprende que, contrariamente a lo que sostiene Hungría, no puede inferirse de la referencia a la exigencia de consultar al Parlamento, recogida en la disposición de los Tratados que proporciona la base jurídica del acto controvertido en el presente asunto, que el procedimiento aplicable para la adopción de dicho acto sea el procedimiento legislativo especial.
- 65 En el presente caso, aunque el artículo 78 TFUE, apartado 3, dispone que el Consejo adoptará las medidas provisionales que en él se prevén a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento, dicha disposición no hace ninguna referencia expresa ni al procedimiento legislativo ordinario ni al procedimiento legislativo especial. En cambio, el artículo 78 TFUE, apartado 2, establece expresamente que las medidas enumeradas en las letras a) a g) de la misma disposición se adoptarán «con arreglo al procedimiento legislativo ordinario».
- 66 En vista de cuanto antecede, debe considerarse que las medidas que pueden adoptarse sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3, deben calificarse de «actos no legislativos» dado que no se adoptan de conformidad con un procedimiento legislativo.
- 67 Por tanto, al adoptar la Decisión impugnada, el Consejo determinó correctamente que dicha Decisión debía adoptarse de conformidad con un procedimiento no legislativo y que, por ello, constituía un acto no legislativo de la Unión.
- 68 Por consiguiente, en segundo lugar se plantea la cuestión de si, como sostienen la República Eslovaca y Hungría, el artículo 78 TFUE, apartado 3, no podía proporcionar una base jurídica para la adopción de la Decisión impugnada al ser ésta un acto no legislativo que establece excepciones a varios actos legislativos, lo que únicamente puede realizarse mediante otro acto legislativo, según estos Estados miembros.
- 69 A este respecto, el considerando 23 de la Decisión impugnada señala que la reubicación desde Italia y Grecia establecida por tal Decisión supone una «excepción temporal» a determinadas disposiciones de actos legislativos del Derecho de la Unión, entre otras, al artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III, con arreglo al cual la República Helénica o la República Italiana habrían sido en principio responsables del examen de las solicitudes de protección internacional basándose en los criterios que recoge el capítulo III del mencionado Reglamento, y al artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 516/2014, que exige el consentimiento del solicitante de protección internacional.

- 70 El artículo 78 TFUE, apartado 3, no define la naturaleza de las «medidas provisionales» que pueden adoptarse en virtud de tal disposición.
- 71 De esta manera, el tenor de la mencionada disposición, en contra de lo que sostienen la República Eslovaca y Hungría, no puede dar respaldo, en sí mismo, a una interpretación restrictiva del concepto de «medidas provisionales» conforme a la cual su alcance quede circunscrito a las medidas de acompañamiento de un acto legislativo adoptado sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 2, que tengan por objeto, en particular, una ayuda financiera, técnica u operativa proporcionada a los Estados miembros que se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países.
- 72 Esta apreciación viene corroborada por la estructura general y los objetivos de las disposiciones del artículo 78 TFUE, apartados 2 y 3.
- 73 En efecto, se trata de dos disposiciones distintas de Derecho primario de la Unión que persiguen objetivos diferentes con requisitos de aplicación propios, que proporcionan una base jurídica para la adopción, en el caso del artículo 78 TFUE, apartado 3, de medidas provisionales de carácter no legislativo destinadas a hacer frente rápidamente a una determinada situación de emergencia padecida por determinados Estados miembros, y, en el caso del artículo 78 TFUE, apartado 2, de actos de carácter legislativo destinados a resolver, para un período indeterminado y de manera general, un problema estructural planteado en el marco de la política común de asilo de la Unión.
- 74 Por tanto, las mencionadas disposiciones tienen carácter complementario, lo que permite a la Unión adoptar, en el marco de esta política común, medidas diversas al objeto de dotarse de las herramientas necesarias para hacer frente de manera efectiva, a corto y a largo plazo, a situaciones de crisis migratoria.
- 75 A este respecto, realizar una interpretación restrictiva del concepto de «medidas provisionales» que figura en el artículo 78 TFUE, apartado 3, conforme a la cual sólo estaría permitido adoptar medidas de acompañamiento de los actos legislativos adoptados sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 2, y en ningún caso medidas que establezcan excepciones a dichos actos, además de que no encuentra respaldo en la letra del artículo 78 TFUE, apartado 3, llevaría a reducir significativamente su efecto útil, habida cuenta de que dichos actos han regulado o pueden regular los distintos aspectos del sistema europeo común de asilo enumerados en las letras a) a g) del artículo 78 TFUE, apartado 2.
- 76 Así sucede específicamente respecto de lo contemplado en el artículo 78 TFUE, apartado 2, letra e), que establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo o de protección subsidiaria, disposición esta que ha sido normativamente desarrollada a través de un conjunto exhaustivo de normas, entre las que destacan las establecidas por el Reglamento Dublín III.
- 77 En vista de cuanto antecede, el concepto de «medidas provisionales» en el sentido del artículo 78 TFUE, apartado 3, debe tener un alcance suficientemente amplio para permitir a las instituciones de la Unión adoptar todas las medidas provisionales necesarias para hacer frente de manera efectiva y rápida a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países.
- 78 Si bien, desde esta perspectiva, debe admitirse que las medidas provisionales adoptadas sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3, también pueden, en principio, establecer excepciones a disposiciones de actos legislativos, el ámbito de aplicación material y temporal de tales excepciones debe quedar delimitado, de forma que se ciñan a responder de manera rápida y efectiva, a través de un mecanismo provisional, a una situación de crisis concreta, lo que excluye que dichas medidas

puedan tener por objeto o efecto la sustitución o modificación, de manera permanente o general, de dichos actos legislativos, con la consiguiente elusión del procedimiento legislativo ordinario establecido en el artículo 78 TFUE, apartado 2.

- 79 Pues bien, en el presente caso, debe señalarse que las excepciones que establece la Decisión impugnada se ajustan a la mencionada exigencia de que su ámbito de aplicación material y temporal quede delimitado, sin que su objeto ni su efecto sea la sustitución o modificación, de manera permanente, de disposiciones de actos legislativos.
- 80 En efecto, las excepciones a disposiciones específicas de actos legislativos que establece la Decisión impugnada sólo se aplicarán durante un período de dos años, sin perjuicio de que éste pueda ampliarse, como prevé el artículo 4, apartado 5, de la Decisión impugnada, y expirarán, en el presente caso, el 26 de septiembre de 2017. Además, dichas excepciones se refieren a un número limitado de 120 000 nacionales de determinados países terceros que han presentado una solicitud de protección internacional en Grecia o en Italia, que tienen alguna de las nacionalidades contempladas en el artículo 3, apartado 2, de la Decisión impugnada, que serán reubicados desde uno de los dos Estados miembros mencionados y que han llegado o llegarán a éstos entre el 24 de marzo de 2015 y el 26 de septiembre de 2017.
- 81 En tales circunstancias, no puede sostenerse que, mediante la adopción de la Decisión impugnada sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3, se haya eludido el procedimiento legislativo ordinario establecido en el artículo 78 TFUE, apartado 2.
- 82 En vista de cuanto antecede, el que la Decisión impugnada, cuya calificación de acto no legislativo no puede cuestionarse, establezca excepciones a disposiciones específicas de actos legislativos no obsta a que pudiera adoptarse sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3.
- 83 Por los mismos motivos, debe asimismo desestimarse la alegación de la República Eslovaca basada en la violación del artículo 10 TUE, apartados 1 y 2, y del artículo 13 TUE, apartado 2, así como de los principios de seguridad jurídica, de democracia representativa y de equilibrio institucional.
- 84 Por tanto, deben desestimarse por infundados el segundo motivo de la República Eslovaca y el primer motivo de Hungría.

2. Sobre la primera parte del quinto motivo de la República Eslovaca y el segundo motivo de Hungría, basados en la falta de carácter provisional de la Decisión impugnada y de la duración excesiva de la aplicación de dicha Decisión

a) Alegaciones de las partes

- 85 La República Eslovaca y Hungría sostienen que el artículo 78 TFUE, apartado 3, no proporciona una base jurídica adecuada para la adopción de la Decisión impugnada, ya que ésta, contrariamente a lo que exige tal disposición, no tiene carácter provisional.
- 86 A tenor de su artículo 13, apartado 2, la Decisión impugnada se aplicará hasta el 26 de septiembre de 2017, es decir, durante un período de dos años, ampliable en uno más, con arreglo a su artículo 4, apartados 5 y 6, por lo que no puede calificarse de «medida provisional» en el sentido del artículo 78 TFUE, apartado 3, según estos Estados miembros.

- 87 En opinión de la República Eslovaca y Hungría, corrobora esta afirmación la circunstancia de que los efectos temporales de la Decisión impugnada respecto de los solicitantes de protección internacional en cuestión excederán sobradamente dicho período de dos (o incluso tres) años. En efecto, consideran que la Decisión impugnada lleva a que, con toda probabilidad, se creen vínculos duraderos entre los solicitantes de protección internacional y los Estados miembros de reubicación.
- 88 El Consejo precisa que, con arreglo al artículo 13, apartado 2, de la Decisión impugnada, ésta se aplicará durante 24 meses, es decir, hasta el 26 de septiembre de 2017. Ya no es posible ampliar su duración en un período de hasta 12 meses en el marco específico del mecanismo de suspensión contemplado en el artículo 4, apartado 5, de la Decisión impugnada. La duración de los efectos que la Decisión impugnada puede generar respecto de las personas reubicadas no es un factor pertinente para determinar su carácter provisional. Tal carácter debe apreciarse a la vista de la aplicación en el tiempo (es decir, un período de 24 meses) del mecanismo de reubicación que establece dicha Decisión.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 89 El artículo 78 TFUE, apartado 3, únicamente permite la adopción de «medidas provisionales».
- 90 Un acto sólo puede calificarse de «provisional» en el sentido habitual de este término si no tiene por objeto resolver de manera permanente un asunto y si se aplica durante un período limitado.
- 91 Ahora bien, a diferencia del artículo 64 CE, apartado 2, que disponía que el período de aplicación de las medidas adoptadas sobre la base de dicha disposición no podía exceder de seis meses, el artículo 78 TFUE, apartado 3, que sucede al artículo 64 CE, apartado 2, no establece tal limitación temporal.
- 92 Por consiguiente, si bien el artículo 78 TFUE, apartado 3, exige que las medidas que en el mismo se contemplan sean temporales, reserva al Consejo un margen de apreciación para establecer, caso por caso, su período de aplicación en función de las circunstancias específicas y, en concreto, de las particularidades de la situación de emergencia que justifica dichas medidas.
- 93 Pues bien, del artículo 13 de la Decisión impugnada se desprende que ésta será aplicable del 25 de septiembre de 2015 al 26 de septiembre de 2017, es decir, durante un período de 24 meses, a las personas llegadas a Grecia y a Italia en dicho período y a los solicitantes de protección internacional llegados al territorio de esos Estados miembros a partir del 24 de marzo de 2015.
- 94 Por su parte, el artículo 4, apartado 5, de la Decisión impugnada establece que «en circunstancias excepcionales», previa notificación cursada por un Estado miembro a más tardar el 26 de diciembre de 2015, se podrá ampliar en hasta 12 meses adicionales el período de 24 meses establecido por el artículo 13, apartado 2, de la misma Decisión, en el marco del mecanismo de suspensión temporal y parcial de la obligación de reubicación de los solicitantes de protección internacional que incumbe al Estado miembro de que se trate. Así pues, dicha disposición confirma el carácter temporal de las distintas medidas recogidas en la mencionada Decisión. Por otro lado, al no poderse invocar este mecanismo con posterioridad al 26 de diciembre de 2015, la Decisión impugnada expirará definitivamente el 26 de septiembre de 2017.
- 95 Por tanto, debe señalarse que la Decisión impugnada se aplicará durante un período limitado.
- 96 Por otra parte, el Consejo no excedió manifiestamente su margen de apreciación al establecer la duración de las medidas que recoge la Decisión impugnada, por cuanto estimó, en el considerando 22 de esta Decisión, que «es razonable un plazo de veinticuatro meses con objeto de garantizar que las medidas establecidas en la presente Decisión tengan un impacto real para ayudar a Italia y Grecia a hacer frente a los importantes flujos migratorios en sus territorios».

- 97 La elección de un período de aplicación de 24 meses resulta justificada habida cuenta de que la reubicación de un número importante de personas, como la prevista por la Decisión impugnada, es una operación inédita y compleja que requiere de un cierto tiempo de preparación y de ejecución, en particular en lo que se refiere a la coordinación entre las administraciones de los Estados miembros, para que produzca efectos concretos.
- 98 Debe asimismo desestimarse la alegación de la República Eslovaca y Hungría de que la Decisión impugnada no tiene carácter provisional por cuanto producirá efectos a largo plazo, dado que muchos solicitantes de protección internacional permanecerán, tras su reubicación, en el territorio del Estado miembro de reubicación durante un período de tiempo muy superior a los 24 meses del período de aplicación de la Decisión impugnada.
- 99 En efecto, si para apreciar su carácter provisional en el sentido del artículo 78 TFUE, apartado 3, debiera tenerse en cuenta la duración de los efectos de una medida de reubicación en las personas reubicadas, no podría adoptarse en virtud de tal disposición ninguna medida de reubicación de personas manifiestamente necesitadas de protección internacional, ya que dichos efectos, a más o menos largo plazo, son inherentes a la propia reubicación.
- 100 Tampoco puede prosperar la alegación de la República Eslovaca y Hungría de que, para que la medida pueda considerarse provisional en el sentido del artículo 78 TFUE, apartado 3, la duración de la aplicación de la medida en cuestión no debe ser superior a la duración mínima necesaria para adoptar un acto legislativo sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 2.
- 101 En efecto, además de que dicha interpretación del artículo 78 TFUE, apartados 2 y 3, no encuentra respaldo en ningún argumento textual y desconoce la complementariedad de las medidas contempladas, respectivamente, en los apartados 2 y 3 de dicho artículo, resulta muy difícil, si no imposible, determinar por adelantado el plazo mínimo necesario para adoptar un acto legislativo sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 2, por lo que ese criterio resulta impracticable.
- 102 Además, esta apreciación viene reforzada por cuanto, en el presente caso, la propuesta de Reglamento relativa a un mecanismo permanente de reubicación, presentada el 9 de septiembre de 2015, es decir, el mismo día en que se presentó la propuesta inicial de la Comisión que posteriormente se convertiría en la Decisión impugnada, no ha sido aún adoptada en la fecha en que se dicta la presente sentencia.
- 103 En vista de cuanto antecede, deben desestimarse por infundados la primera parte del quinto motivo de la República Eslovaca y el segundo motivo de Hungría.

3. Sobre la segunda parte 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

a) Alegaciones de las partes

- 104 La República Eslovaca sostiene que, en lo que se refiere a tres aspectos, la Decisión impugnada no cumple el requisito para la aplicación del artículo 78 TFUE, apartado 3, esto es, que el Estado miembro beneficiario de las medidas provisionales debe enfrentarse «a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países».
- 105 En primer lugar, según la República Eslovaca, la afluencia de nacionales de terceros países en Grecia y en Italia cuando se adoptó la Decisión impugnada o inmediatamente antes de su adopción era razonablemente previsible, por lo que no puede calificarse de «repentina».

- 106 A este respecto, los datos estadísticos correspondientes a los años 2013 y 2014, así como a los primeros meses del año 2015, indican, a su parecer, que el número de nacionales de terceros países que se dirigían hacia Grecia e Italia se había incrementado de manera continua y que, desde finales de 2013 y a principios de 2014, dicho incremento era considerable. Además, por lo que se refiere a Italia, los datos correspondientes al año 2015 más bien indican, en su opinión, una disminución interanual del número de migrantes.
- 107 En segundo lugar, la República Eslovaca alega que, cuanto menos en lo que se refiere a la situación en Grecia, no existe un nexo causal entre la situación de emergencia y la afluencia de nacionales de terceros países en este Estado miembro, siendo así que la existencia de dicho nexo viene exigida por la adición del término «caracterizada» a la situación de emergencia contemplada en el artículo 78 TFUE, apartado 3. En efecto, la República Eslovaca considera acreditado que la organización de la política de asilo de la República Helénica llevaba tiempo sufriendo graves deficiencias que no tenían un nexo causal directo con el fenómeno migratorio característico del período en el que se adoptó la Decisión impugnada.
- 108 En tercer lugar, la República Eslovaca considera que, mientras que el artículo 78 TFUE, apartado 3, pretende resolver situaciones de emergencia existentes o inminentes, la Decisión impugnada regula, al menos en parte, situaciones hipotéticas futuras.
- 109 En efecto, a su juicio, el período de aplicación de dos (o incluso tres) años que establece la Decisión impugnada es demasiado prolongado para que pueda afirmarse que, a lo largo de dicho período, las medidas adoptadas harán frente a la situación de emergencia, actual o inminente, que sufren la República Helénica y la República Italiana. De esta manera, la situación de emergencia podría llegar a desaparecer en estos Estados miembros durante el mencionado período. Asimismo, estima que el mecanismo de reubicación de 54 000 personas que establece el artículo 4, apartado 3, de la Decisión impugnada pretende hacer frente a situaciones totalmente hipotéticas en otros Estados miembros.
- 110 La República de Polonia comparte este punto de vista y aduce que el artículo 78 TFUE, apartado 3, se refiere a una situación de crisis preexistente y actual que exige la adopción de medidas correctoras inmediatas y no, como en su opinión hace la Decisión impugnada, a situaciones de crisis que puedan surgir en el futuro, pero cuya verificación, naturaleza y amplitud son inciertas o difíciles de prever.
- 111 El Consejo y los Estados miembros que lo apoyan alegan que la situación de emergencia sin precedentes que dio lugar a la Decisión impugnada, acreditada por los datos estadísticos mencionados en los considerandos 13 y 26 de dicha Decisión, era una situación caracterizada y principalmente provocada por la afluencia repentina y masiva de nacionales de terceros países, en particular en los meses de julio y agosto de 2015.
- 112 El Consejo alega asimismo que no es incompatible con el artículo 78 TFUE, apartado 3, que la Decisión impugnada se refiera a situaciones o sucesos futuros.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 113 En primer lugar, es preciso examinar la alegación de la República Eslovaca de que la afluencia de nacionales de terceros países en los territorios de Grecia y de Italia durante el año 2015 no puede calificarse de «repentina» en el sentido del artículo 78 TFUE, apartado 3, por inscribirse ésta en una línea de continuidad de la afluencia ya considerable constatada en 2014, lo que hacía que tal afluencia fuera previsible.

- 114 A este respecto, se ha de considerar que puede calificarse de «repentina», en el sentido del artículo 78 TFUE, apartado 3, la afluencia de nacionales de terceros países de una amplitud tal que resulte imprevisible, aun cuando se produzca en un contexto de crisis migratoria que lleve varios años desarrollándose, en la medida en que imposibilita el normal funcionamiento del sistema común de asilo de la Unión.
- 115 En el presente caso, como señala el Abogado General en el punto 3 de sus conclusiones, la Decisión impugnada se adoptó en el contexto de la crisis migratoria, mencionada en el considerando 3 de la misma Decisión, que ha asolado la Unión desde el año 2014 —agravada en el año 2015, en particular, en los meses de julio y agosto de ese año—, y de la catastrófica situación humanitaria a que ha dado lugar dicha crisis en los Estados miembros, especialmente en los de primera línea, como la República Helénica y la República Italiana, que se han enfrentado a una afluencia masiva de migrantes procedentes en su mayoría de terceros países como Siria, Afganistán, Irak y Eritrea.
- 116 Según los datos estadísticos de la agencia Frontex que figuran en el anexo del escrito de intervención del Gran Ducado de Luxemburgo, en 2015 se contabilizaron en toda la Unión 1 830 000 casos de cruce irregular de las fronteras exteriores de la Unión, frente a los 283 500 de 2014. Por otra parte, según los datos estadísticos de Eurostat, alrededor de 1 300 000 migrantes solicitaron protección internacional en la Unión en 2015, frente a los 627 000 que hicieron lo mismo en 2014.
- 117 Además, como se desprende en concreto de los datos estadísticos de la agencia Frontex mencionados en el considerando 13 de la Decisión impugnada, la República Helénica y la República Italiana se vieron enfrentadas, en los ocho primeros meses de 2015 y, en particular, en los meses de julio y agosto de ese año, a una afluencia masiva de nacionales de terceros países en sus respectivos territorios, en particular de personas con alguna de las nacionalidades contempladas en el artículo 3, apartado 2, de dicha Decisión, lo que dio lugar a que la presión migratoria soportada por los sistemas de asilo de Italia y de Grecia se incrementara considerablemente durante ese período.
- 118 De esta forma, según dichos datos, en el caso de la República Italiana, durante los ocho primeros meses de 2015, se detectaron 116 000 casos de cruce irregular de las fronteras exteriores italianas. En los meses de julio y agosto de 2015, llegaron a Italia de manera irregular 34 691 migrantes, lo que supone un incremento del 20 % respecto a los meses de mayo y junio del mismo año.
- 119 Los datos estadísticos relativos a la República Helénica, mencionados en el considerando 13 de la Decisión impugnada, revelan con mayor intensidad si cabe ese fuerte incremento de la afluencia de migrantes. Durante los ocho primeros meses de 2015, más de 211 000 migrantes en situación irregular llegaron a territorio griego. Sólo en los meses de julio y agosto de ese año, la agencia Frontex contabilizó 137 000 casos de cruce irregular de las fronteras, lo que supone un incremento del 250 % respecto a los meses de mayo y junio del mismo año.
- 120 Por otra parte, en el considerando 14 de la Decisión impugnada se afirma que, según cifras de Eurostat y de la EASO, 39 183 personas solicitaron protección internacional en Italia entre los meses de enero y julio de 2015, frente a las 30 755 que lo hicieron en el mismo período de 2014 (es decir, un ascenso del 27 %) y que en Grecia se registró un incremento similar del número de solicitudes (7 475 solicitantes, es decir, un aumento del 30 %).
- 121 Asimismo, del considerando 26 de la Decisión impugnada se desprende que el Consejo precisamente determinó la cifra total de 120 000 personas que debían ser reubicadas basándose en la cifra global de nacionales de terceros países manifiestamente necesitados de protección internacional que habían entrado irregularmente en Grecia o Italia en los meses de julio y agosto de 2015.

- 122 De ello resulta que el Consejo constató de esta forma, basándose en datos estadísticos que la República Eslovaca no ha cuestionado, un fuerte incremento de la afluencia de nacionales de terceros países en Grecia y en Italia en un breve lapso temporal, en particular, durante los meses de julio y agosto de 2015.
- 123 Pues bien, debe considerarse que en tales circunstancias el Consejo, sin incurrir en un error manifiesto de apreciación, podía calificar de «repentino» en el sentido del artículo 78 TFUE, apartado 3, dicho incremento, a pesar de que se inscribía en una línea de continuidad de un período de llegada de migrantes ya masiva.
- 124 A este respecto, es preciso recordar que debe reconocerse a las instituciones de la Unión una amplia facultad de apreciación en la adopción de medidas pertenecientes a ámbitos en los que han de tomar decisiones de naturaleza política y realizar apreciaciones complejas (véase, 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).
- 125 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la alegación formulada por la República Eslovaca, basada en la interpretación estricta del término «caracterizada» que califica la «situación de urgencia» contemplada en el artículo 78 TFUE, apartado 3, cabe observar que, si bien una parte minoritaria de las versiones lingüísticas del artículo 78 TFUE, apartado 3, emplea el término «causada» en lugar del término «caracterizada», ambos términos, en el contexto de esta disposición y a la luz de su objetivo de permitir la rápida adopción de medidas provisionales destinadas a reaccionar eficazmente ante una situación de emergencia migratoria, deben entenderse en el mismo sentido de que se exige que haya un nexo suficientemente estrecho entre la situación de emergencia en cuestión y la afluencia repentina de nacionales de terceros países.
- 126 Pues bien, de los considerandos 12, 13 y 26 de la Decisión impugnada, así como de los datos estadísticos que mencionan, se desprende que ha quedado acreditada la existencia de un nexo suficientemente estrecho entre la situación de emergencia en Grecia y en Italia, a saber, la considerable presión ejercida sobre los sistemas de asilo de dichos Estados miembros, y la afluencia de migrantes durante 2015 y, en particular, durante los meses de julio y agosto de ese año.
- 127 Esta apreciación fáctica no puede ser cuestionada por la existencia de otros factores que también pudieran haber contribuido a generar dicha situación de emergencia, entre otros, las deficiencias estructurales de esos sistemas en lo que respecta a un déficit de capacidad de alojamiento y de tramitación de las solicitudes.
- 128 Por otra parte, la afluencia de migrantes a la que se vieron enfrentados los sistemas de asilo de Grecia y de Italia durante 2015 era de tal amplitud que habría alterado cualquier sistema de asilo, incluso uno que no adoleciera de debilidades estructurales.
- 129 En tercer lugar, debe desestimarse la alegación de la República Eslovaca, apoyada por la República de Polonia, de que la Decisión impugnada no podía adoptarse válidamente sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3, debido a que no pretendía resolver una situación de emergencia sobrevenida o inminente que afectaba a la República Helénica y a la República Italiana, sino que, al menos en parte, pretendía resolver situaciones hipotéticas y futuras, es decir, situaciones para las que, cuando se adoptó esta Decisión, no podía afirmarse con un grado de probabilidad suficiente que se producirían.
- 130 En efecto, se desprende de sus considerandos 13 y 26 que la Decisión impugnada se adoptó atendiendo a una situación de emergencia a la que se enfrentaron la República Helénica y la República Italiana durante 2015, con mayor exactitud en los meses de julio y de agosto de ese año, y que, por tanto, dicha situación se había efectivamente producido con anterioridad a la fecha de adopción de dicha

Decisión, aun cuando resulte de su considerando 16 que el Consejo también tuvo en cuenta el que, muy probablemente, la situación de emergencia continuaría a causa de la inestabilidad y de los constantes conflictos en los vecinos inmediatos de Italia y de Grecia.

- 131 Asimismo, habida cuenta de la rapidez intrínseca con la que pueden evolucionar los flujos migratorios, en particular desplazándose hacia otros Estados miembros, la Decisión impugnada establece diversos mecanismos, en particular, en su artículo 1, apartado 2, en su artículo 4, apartados 2 y 3, y en su artículo 11, apartado 2, destinados a adaptar lo dispuesto en ella en caso de que se produzca un cambio de la situación inicial de emergencia, en concreto si ésta llegara a manifestarse en otros Estados miembros.
- 132 El artículo 78 TFUE, apartado 3, no se opone a que dichos mecanismos de adaptación se añadan a las medidas provisionales adoptadas con arreglo a esa disposición.
- 133 En efecto, la mencionada disposición otorga un amplio margen de apreciación al Consejo para elegir entre el conjunto de medidas que pueden adoptarse para hacer frente de manera rápida y eficaz a una situación de emergencia concreta y a sus posibles evoluciones.
- 134 Como señala el Abogado General en el punto 130 de sus conclusiones, hacer frente a la emergencia no excluye el carácter evolutivo y adaptado de la respuesta, con tal de que ésta conserve su carácter provisional.
- 135 Por tanto, debe desestimarse la segunda parte del quinto motivo de la República Eslovaca.

D. Sobre los motivos relacionados con la regularidad del procedimiento de adopción de la Decisión impugnada, basados en la existencia de vicios sustanciales de forma

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

a) Alegaciones de las partes

- 136 La República Eslovaca y Hungría sostienen que el Consejo infringió el artículo 68 TFUE e incurrió en vicios sustanciales de forma al adoptar la Decisión impugnada por mayoría cualificada, contrariamente a lo establecido en las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015, de las que se desprendía que dicha Decisión debía adoptarse «por consenso» y reflejar «las situaciones específicas de los Estados miembros».
- 137 La República Eslovaca y Hungría consideran que el Consejo debería haber respetado las orientaciones definidas en dichas Conclusiones al adoptar la Decisión impugnada, en particular la exigencia de que el reparto entre los Estados miembros de los solicitantes manifiestamente necesitados de protección internacional se realizara mediante una Decisión adoptada por unanimidad, es decir, en forma de asignaciones voluntariamente aceptadas por los Estados miembros.
- 138 A su juicio, el respeto de las Conclusiones del Consejo Europeo por parte del Consejo cobraba una importancia aún mayor habida cuenta de que la reubicación de solicitantes de protección internacional es una cuestión políticamente sensible para varios Estados miembros, ya que dicha medida supone un importante menoscabo del actual sistema derivado de la aplicación del Reglamento Dublín III.

- 139 Hungría considera, en particular, que, dado que las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015 sólo preveían expresamente que la decisión del Consejo concerniera a la reubicación de 40 000 solicitantes de protección internacional, el Consejo no podía decidir sobre la reubicación de 120 000 solicitantes adicionales sin alcanzar antes un acuerdo de principio con el Consejo Europeo a tal efecto. Por consiguiente, tanto con la presentación por parte de la Comisión de una propuesta de decisión que recogía dicha reubicación adicional como con la adopción por el Consejo de dicha propuesta se incurre, a su entender, en una violación del artículo 68 TFUE y en vicios sustanciales de forma.
- 140 El Consejo sostiene que no existe discrepancia alguna entre la Decisión impugnada y las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015.
- 141 Además, el Consejo alega que, a pesar de que las conclusiones mediante las que el Consejo Europeo define orientaciones obligan a la Unión en virtud del artículo 15 TUE y de que, por tanto, su naturaleza no es estrictamente política, no proporcionan a la acción de las demás instituciones ni una base jurídica ni normas y principios a partir de los cuales pueda ejercerse el control jurisdiccional de la legalidad de los actos de las demás instituciones de la Unión.
- 142 La Comisión sostiene que las conclusiones del Consejo Europeo no tienen en absoluto carácter obligatorio, sino que únicamente tienen repercusiones en la esfera política, por lo que dichas conclusiones no pueden ni condicionar ni limitar, desde el punto de vista jurídico, el derecho de iniciativa de la Comisión para proponer medidas sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3, ni tampoco el poder de decisión que dicha disposición confiere al Consejo una vez haya consultado al Parlamento.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 143 Las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015 afirman que los Estados miembros deberían decidir «por consenso» sobre un reparto «que refleje las situaciones específicas de los Estados miembros». En cuanto a este particular, tales Conclusiones prevén expresamente que «40 000 personas claramente necesitadas de protección internacional serán reubicadas temporal y excepcionalmente desde [...] Italia y Grecia a otros Estados miembros en un plazo de dos años», para lo cual «el Consejo adoptará rápidamente una decisión a tal efecto».
- 144 Pues bien, ese mecanismo de reubicación de 40 000 personas fue objeto de la Decisión 2015/1523, adoptada por consenso el 14 de septiembre de 2015. De este modo, en lo que se refiere a este particular, tal Decisión aplicó íntegramente las mencionadas Conclusiones.
- 145 Por otra parte, la supuesta repercusión de la naturaleza «política» de las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015 en la facultad de iniciativa legislativa de la Comisión y en las normas de votación en el seno del Consejo establecidas en el artículo 78 TFUE, apartado 3, suponiendo que estuviera acreditada y que hubiera sido objeto de deliberación en el seno del Consejo Europeo, no puede constituir un motivo de anulación de la Decisión impugnada por el Tribunal de Justicia.
- 146 En efecto, por una parte, la facultad de iniciativa legislativa que el artículo 17 TUE, apartado 2, y el artículo 289 TFUE atribuyen a la Comisión, inscrita en el principio de atribución de facultades consagrado en el artículo 13 TUE, apartado 2, y, de forma más amplia, en el principio de equilibrio institucional, característico de la estructura institucional de la Unión, implica que sea a la Comisión a la que corresponde tomar una decisión acerca de la presentación de una propuesta de acto legislativo. En este mismo contexto, corresponde asimismo a 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, la determinación del objeto, de la finalidad y del contenido de esa propuesta (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión, C-409/13, EU:C:2015:217, apartados 64 y 70).

- 147 Dichos principios también se aplican a la facultad de iniciativa de la Comisión en el procedimiento de adopción, sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3, de actos no legislativos como la Decisión impugnada. A este respecto, como también señala el Abogado General en el punto 145 de sus conclusiones, el artículo 78 TFUE, apartado 3, no supedita la facultad de iniciativa de la Comisión a la existencia previa de orientaciones definidas por el Consejo Europeo en virtud del artículo 68 TFUE.
- 148 Por otra parte, el artículo 78 TFUE, apartado 3, faculta al Consejo para adoptar medidas por mayoría cualificada, como hizo al adoptar la Decisión impugnada. El principio de equilibrio institucional prohíbe que el Consejo Europeo modifique esta norma de votación imponiendo al Consejo, a través de conclusiones adoptadas de conformidad con el artículo 68 TFUE, la unanimidad.
- 149 En efecto, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, 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, sólo los Tratados pueden, en casos particulares, facultar a una institución para modificar un proceso decisorio establecido por ellos (sentencia de 10 de septiembre de 2015, Parlamento/Consejo, C-363/14, EU:C:2015:579, apartado 43).
- 150 Por tanto, deben desestimarse por infundados el primer motivo de la República Eslovaca y el séptimo motivo de Hungría.

2. Sobre la tercera parte del tercer motivo y la primera parte del cuarto motivo de la República Eslovaca y sobre el quinto motivo de Hungría, basados en la existencia de vicios sustanciales de forma por no haber respetado el Consejo la obligación de consultar al Parlamento establecida en el artículo 78 TFUE, apartado 3

a) Alegaciones de las partes

- 151 La República Eslovaca y Hungría alegan que el Consejo violó los requisitos sustanciales de forma establecidos en el artículo 78 TFUE, apartado 3, al realizar modificaciones sustanciales a la propuesta inicial de la Comisión y al adoptar la Decisión impugnada sin consultar de nuevo al Parlamento, lo que debe conllevar la anulación de la Decisión impugnada. La República Eslovaca considera que, al proceder de este modo, el Consejo violó también el artículo 10 TUE, apartados 1 y 2, y el artículo 13 TUE, apartado 2, así como los principios de democracia representativa, de equilibrio institucional y de buena administración.
- 152 A juicio de las partes demandantes, las modificaciones de mayor calado realizadas a la propuesta inicial de la Comisión se refieren a que, en la Decisión impugnada, Hungría pasara de figurar entre los Estados miembros beneficiarios de la reubicación junto con la República Helénica y la República Italiana a figurar entre los Estados miembros de reubicación, lo que, en concreto, llevó a la supresión del anexo III de la propuesta inicial de la Comisión sobre las asignaciones para la reubicación desde Hungría y a la inclusión de este Estado miembro en los anexos I y II de la Decisión impugnada.
- 153 La República Eslovaca menciona otras modificaciones realizadas sobre la propuesta inicial de la Comisión que figuran en la Decisión impugnada, entre otras, el que, en lugar de incluir una lista exhaustiva de los Estados miembros que pueden acogerse al sistema de reubicación que establece, la Decisión impugnada prevea, en su artículo 4, apartado 3, la posibilidad de que otros Estados miembros se acojan a dicho sistema si cumplen los requisitos que tal disposición recoge.

- 154 Las partes demandantes reprochan al Consejo que no consultara de nuevo al Parlamento tras realizar estas modificaciones en la propuesta inicial de la Comisión, a pesar de que el Parlamento, en su Resolución de 17 de septiembre de 2015, había solicitado al Consejo que lo consultara de nuevo si se proponía modificar sustancialmente la propuesta de la Comisión.
- 155 Consideran que, a pesar de que la Presidencia de la Unión informara con regularidad al Parlamento, en particular a su Comisión de libertades civiles, justicia y asuntos de interior, sobre la evolución del expediente en el Consejo, tales informaciones no podían sustituir a una Resolución formal del Parlamento aprobada en Pleno.
- 156 A este respecto, Hungría hace referencia a dos escritos remitidos por el Presidente de la Comisión de asuntos jurídicos del Parlamento al Presidente de esta misma institución en los que explica que dicha Comisión había llegado a la conclusión de que el Consejo había modificado sustancialmente la propuesta inicial de la Comisión al retirar a Hungría del grupo de Estados miembros beneficiarios y que, por lo tanto, se debería haber consultado de nuevo al Parlamento.
- 157 El Consejo sostiene, con carácter principal, que, dada la urgencia del expediente, consultó de manera suficiente al Parlamento, permitiendo a esta institución conocer oportunamente el contenido del texto final de la Decisión impugnada y pronunciarse a este respecto. En cualquier caso, considera que el texto de la Decisión impugnada, en su versión finalmente adoptada y considerado en su conjunto, no se aparta sustancialmente del texto sometido a consulta del Parlamento el 14 de septiembre de 2015.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 158 Con carácter preliminar, debe señalarse que el Consejo alega que los escritos de la Comisión de asuntos jurídicos del Parlamento presentados por Hungría en el anexo de su escrito de réplica y mencionados en el apartado 156 de la presente sentencia constituyen pruebas inadmisibles por haberse obtenido de manera irregular. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que, con carácter cautelar, los excluya de los autos de los presentes asuntos. Al igual que Hungría, el Consejo solicita al Tribunal de Justicia que acuerde una diligencia de prueba mediante la que invite al Parlamento a confirmar la autenticidad de dichos escritos y, en su caso, a aclarar su naturaleza jurídica, así como a informar al Tribunal de Justicia de su eventual consentimiento a que Hungría los utilice como prueba.
- 159 A este respecto, el Tribunal de Justicia estima que, habida cuenta de que está suficientemente informado de los hechos atinentes a la cuestión de si, en el presente caso, el Consejo cumplió su obligación de consultar al Parlamento, como exige el artículo 78 TFUE, apartado 3, puede resolver esta cuestión de Derecho sin necesidad de imponer al Parlamento la diligencia de prueba solicitada.
- 160 En cuanto al fondo, debe recordarse que la consulta en debida forma al Parlamento en los casos previstos por el Tratado constituye un requisito sustancial de forma cuyo incumplimiento conlleva la nulidad del acto en cuestión. La participación efectiva del Parlamento en el proceso de toma de decisiones con arreglo a los procedimientos previstos en el Tratado representa, en efecto, un elemento esencial del equilibrio institucional perseguido por el Tratado. Esta competencia constituye la expresión de un principio democrático fundamental, según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa (véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 11 de noviembre de 1997, Eurotunnel y otros, C-408/95, EU:C:1997:532, apartado 45, y de 7 de marzo de 2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, apartados 24 y 25).
- 161 Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la exigencia de consultar al Parlamento durante el procedimiento de toma de decisiones, en los casos previstos por el Tratado, implica la necesidad de consultarlo 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 (véanse, en concreto, las sentencias de 11 de noviembre de 1997, Eurotunnel y otros, C-408/95, EU:C:1997:532, apartado 46, y de 7 de marzo de 2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, apartado 26).

162 Constituyen modificaciones sustanciales que requieren de una nueva consulta al Parlamento aquellas que afectan a la propia esencia del mecanismo establecido o al sistema del proyecto en su totalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de junio de 1994, Parlamento/Consejo, C-388/92, EU:C:1994:213, apartados 13 y 18).

163 A este respecto, si bien el Consejo realizó las diferentes modificaciones de la propuesta inicial de la Comisión en lo que respecta al cambio del estatuto de Hungría tras haber rehusado este Estado miembro a acogerse como beneficiario al mecanismo de reubicación establecido en dicha propuesta, no es menos cierto que, habida cuenta, en particular, de que el artículo 78 TFUE, apartado 3, tiene por objeto la adopción de medidas provisionales en beneficio de uno o varios Estados miembros que sufren una situación de emergencia en el sentido de tal disposición, la determinación de los Estados miembros beneficiarios de las mencionadas medidas provisionales constituye un elemento esencial de cualquier medida que se adopte sobre la base de dicha disposición.

164 Por tanto, debe considerarse que el texto de la Decisión impugnada en su versión finalmente adoptada, considerado en su conjunto, se aparta en su esencia de la propuesta inicial de la Comisión.

165 Sin embargo, es importante señalar que, en el Pleno extraordinario del Parlamento celebrado el 16 de septiembre de 2015, la Presidencia del Consejo declaró lo siguiente:

«Dada la emergencia de la situación y como se anunció en el escrito de consulta al Parlamento, aprovecho la ocasión para informarles de que habrá un cambio importante respecto de la propuesta inicial [de la Comisión].

Hungría no se considera un país de primera línea y nos ha informado de que no desea acogerse a la reubicación.

El Parlamento podrá tener en cuenta esta circunstancia en su dictamen.»

166 Por lo tanto, en su Resolución legislativa de 17 de septiembre de 2015 en la que manifestaba su apoyo a la propuesta inicial de la Comisión, el Parlamento necesariamente tuvo que tener en cuenta tal modificación fundamental del estatuto de Hungría que obligaba al Consejo.

167 Por otro lado, si bien el Consejo realizó otras modificaciones respecto de la propuesta inicial de la Comisión después de que el Parlamento aprobara la mencionada Resolución legislativa, dichas modificaciones no afectaron a la propia esencia de tal propuesta.

168 Además, la Presidencia del Consejo informó plenamente al Parlamento de dichas modificaciones en el marco de los contactos informales a los que aludía el escrito de consulta.

169 Por tanto, se cumplió la obligación de consultar al Parlamento establecida en el artículo 78 TFUE, apartado 3.

170 En vista de cuanto antecede, deben desestimarse por infundados la tercera parte del tercer motivo y la primera parte del cuarto motivo de la República Eslovaca, así como el quinto motivo de Hungría.

3. Sobre la segunda parte del cuarto motivo de la República Eslovaca y el tercer motivo de Hungría, basados en la existencia de vicios sustanciales de forma por no haber decidido el Consejo por unanimidad, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 293 TFUE, apartado 1

a) Alegaciones de las partes

- 171 La República Eslovaca y Hungría sostienen que el Consejo, al adoptar la Decisión impugnada, violó el requisito sustancial de forma que establece el artículo 293 TFUE, apartado 1, dado que enmendó la propuesta de la Comisión sin reunir la unanimidad exigida por tal disposición. La República Eslovaca considera que, al proceder de este modo, el Consejo también incumplió el artículo 13 TUE, apartado 2, así como los principios de equilibrio institucional y de buena administración.
- 172 La exigencia de unanimidad que establece el artículo 293 TFUE, apartado 1, se aplica, según estos Estados miembros, a cualquier modificación de la propuesta de la Comisión, incluso si se trata de una modificación menor, con independencia de la cuestión de si la Comisión ha aceptado expresa o implícitamente las modificaciones resultantes de las negociaciones en el seno del Consejo.
- 173 Las partes demandantes alegan que no existe ningún dato que indique que, en el transcurso del procedimiento de adopción de la Decisión impugnada, la Comisión retiró su propuesta y presentó una nueva formulada en términos idénticos a los del texto finalmente adoptado. Por el contrario, del acta de la sesión del Consejo celebrada el 22 de septiembre de 2015 se desprende, a su entender, que la Comisión ni presentó una nueva propuesta ni realizó declaración previa alguna sobre el proyecto modificado en los términos en que, finalmente, fue adoptado por el Consejo.
- 174 Pues bien, según las partes demandantes, es obligatorio que la Comisión se adhiera activa y expresamente a las modificaciones en cuestión para que pueda considerarse que ha modificado su propuesta en el sentido del artículo 293 TFUE, apartado 2. En su opinión, el caso de autos difiere, a este respecto, del tratado en el asunto en el que se dictó la sentencia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo (C-280/93, EU:C:1994:367).
- 175 El Consejo replica que en la reunión del Consejo de 22 de septiembre de 2015, en la que se adoptó la Decisión impugnada, la Comisión, representada por su Vicepresidente primero y por el Comisario competente en asuntos de asilo e inmigración, aceptó todas las modificaciones del Consejo a la propuesta inicial de la Comisión. Según el Consejo, dicha aceptación, incluso si se la considera implícita, equivale a una modificación de su propuesta por parte de la Comisión.
- 176 De igual manera, la Comisión sostiene que modificó su propuesta de conformidad con las modificaciones aprobadas en su nombre por los comisarios competentes con la finalidad de facilitar su adopción.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 177 El artículo 293 TFUE aporta una doble garantía a la facultad de iniciativa de la Comisión (en el presente caso, la facultad conferida por el artículo 78 TFUE, apartado 3) en el marco de un procedimiento no legislativo. Por una parte, el artículo 293 TFUE, apartado 1, dispone que, salvo en los casos contemplados por las disposiciones del Tratado FUE que en el mismo se mencionan y que carecen de relevancia en el presente caso, cuando el Consejo se pronuncie, en virtud de los Tratados, a propuesta de la Comisión, únicamente podrá modificar la propuesta por unanimidad. Por otra parte, según el artículo 293 TFUE, apartado 2, 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 (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión, C-409/13, EU:C:2015:217, apartados 71 a 73).

- 178 De ello resulta que si la Comisión, de conformidad con el artículo 293 TFUE, apartado 2, modifica su propuesta mientras dura el procedimiento de adopción de un acto de la Unión, el Consejo no está sometido a la exigencia de unanimidad que establece el artículo 293 TFUE, apartado 1.
- 179 En cuanto al artículo 293 TFUE, apartado 2, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las propuestas modificadas que adopta la Comisión no deben necesariamente adoptar forma escrita dado que forman parte del procedimiento de adopción de actos de la Unión, que se caracteriza por cierta flexibilidad, necesaria para alcanzar una convergencia de puntos de vista entre las instituciones (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, C-280/93, EU:C:1994:367, apartado 36).
- 180 Pues bien, tales consideraciones sobre la flexibilidad deben, con mayor razón, prevalecer en el marco del procedimiento de adopción de un acto sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3, habida cuenta de que dicha disposición pretende que se permita la adopción de medidas provisionales de manera rápida para remediar de forma efectiva y en breve plazo una «situación de emergencia» en el sentido de tal disposición.
- 181 De ello se desprende que, en el marco concreto del artículo 78 TFUE, apartado 3, puede considerarse que la Comisión ejerció su facultad de modificación establecida en el artículo 293 TFUE, apartado 2, ya que de la participación de esta institución en el procedimiento de adopción del acto en cuestión resulta claramente que aprobó la propuesta modificada. Dicha interpretación se ajusta al objetivo del artículo 293 TFUE, apartado 2, esto es, proteger la facultad de iniciativa de la Comisión.
- 182 La Comisión considera que en el presente caso no se ha vulnerado la facultad de iniciativa que le confiere el artículo 78 TFUE, apartado 3.
- 183 A este respecto, la Comisión afirma que modificó su propuesta inicial al aprobar las modificaciones que se realizaron sobre dicho texto en las distintas reuniones celebradas en el seno del Consejo.
- 184 La Comisión sostiene, en este contexto, que en las mencionadas reuniones estuvo representada por dos de sus miembros (el Vicepresidente primero y el Comisario competente en asuntos de inmigración, entre otras áreas) debidamente habilitados por el Colegio de Comisarios, de conformidad con el artículo 13 de su Reglamento interno, para aprobar las modificaciones a su propuesta inicial dentro del respeto del objetivo prioritario determinado por el Colegio de Comisarios en su reunión de 16 de septiembre de 2015, a saber, la adopción por el Consejo de una Decisión vinculante e inmediatamente aplicable para la reubicación de 120 000 personas manifiestamente necesitadas de protección internacional.
- 185 A este respecto, del artículo 13 del Reglamento interno de la Comisión, interpretado a la luz del objetivo perseguido por el artículo 293 TFUE, apartado 2, que es el de proteger la facultad de iniciativa de la Comisión, se desprende que el Colegio de Comisarios puede habilitar a determinados de sus miembros para proceder a la modificación, en el transcurso del procedimiento, de la propuesta de la Comisión dentro de los límites que el Colegio de Comisarios haya determinado previamente.
- 186 Si bien la República Eslovaca y Hungría cuestionan que los dos miembros de la Comisión anteriormente mencionados estuvieran debidamente habilitados por el Colegio de Comisarios, con arreglo al artículo 13 del Reglamento interno de esa institución, para aprobar las modificaciones realizadas sobre su propuesta, es preciso señalar que dichos Estados miembros no aportan ninguna prueba que ponga en cuestión la veracidad de las observaciones de la Comisión y de las pruebas aportadas por ésta a los autos.

- 187 En vista de estas consideraciones, debe estimarse que, en el presente caso, la Comisión ejerció su facultad de modificación contemplada en el artículo 293 TFUE, apartado 2, dado que de su participación en el proceso de adopción de la Decisión impugnada resulta claramente que aprobó la propuesta modificada por medio de dos de sus miembros, debidamente habilitados por el Colegio de Comisarios para aprobar las modificaciones en cuestión.
- 188 Por tanto, el Consejo no estaba sometido a la exigencia de unanimidad establecida en el artículo 293 TFUE, apartado 1.
- 189 En vista de cuanto antecede, procede desestimar por infundados la segunda parte del cuarto motivo de la República Eslovaca y el tercer motivo de Hungría.

4. Sobre la primera parte y la segunda parte del tercer motivo de la República Eslovaca y el cuarto motivo de Hungría, basados en la existencia de vicios sustanciales de forma por no haberse respetado el derecho de los parlamentos nacionales a emitir un dictamen con arreglo a los Protocolos (n.º 1) y (n.º 2) y por no haber respetado el Consejo el requisito de publicidad de sus deliberaciones y votaciones

a) Alegaciones de las partes

- 190 La República Eslovaca, con carácter subsidiario, y Hungría alegan que, en la adopción de la Decisión impugnada, no se respetó el derecho de los parlamentos nacionales a emitir un dictamen sobre cualquier proyecto de acto legislativo, establecido en los Protocolos (n.º 1) y (n.º 2).
- 191 Además, la República Eslovaca sostiene, con carácter subsidiario, que, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia declare que la Decisión impugnada debía haberse adoptado de conformidad con el procedimiento legislativo, el Consejo incurrió en un vicio sustancial de forma, dado que adoptó dicha Decisión a puerta cerrada, con arreglo a la norma aplicable al ejercicio de sus competencias no legislativas, en violación de los artículos 16 TUE, apartado 8, y 15 TFUE, apartado 2, que disponen que el Consejo se reunirá en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.
- 192 El Consejo sostiene que la Decisión impugnada no estaba sometida a los requisitos aplicables para la adopción de actos legislativos al ser ésta un acto no legislativo.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 193 Dado que, como se desprende del apartado 67 de la presente sentencia, la Decisión impugnada debe calificarse de acto no legislativo, la adopción de dicho acto de conformidad con el procedimiento no legislativo no estaba sometida a las exigencias relacionadas con la participación de los parlamentos nacionales establecidas en los Protocolos (n.º 1) y (n.º 2) ni a las relativas a la publicidad de las deliberaciones y votaciones en el seno del Consejo, que sólo son aplicables para la adopción de proyectos de actos legislativos.
- 194 De ello resulta que deben desestimarse por infundados la primera parte y la segunda parte del tercer motivo de la República Eslovaca y el cuarto motivo de Hungría.

5. Sobre el sexto motivo de Hungría, basado en la existencia de vicios sustanciales de forma por no haber respetado el Consejo, en la adopción de la Decisión impugnada, las normas del Derecho de la Unión sobre el uso de las lenguas

a) Alegaciones de las partes

- 195 Hungría sostiene que la Decisión impugnada adolece de una irregularidad sustancial de procedimiento dado que el Consejo no respetó el Derecho de la Unión sobre el uso de las lenguas.
- 196 En particular, según este Estado miembro, el Consejo violó el artículo 14, apartado 1, de su Reglamento interno, ya que los textos que recogen las modificaciones sucesivamente realizadas sobre la propuesta inicial de la Comisión, incluido, en último término, el texto de la Decisión impugnada en su versión adoptada por el Consejo, se remitieron a los Estados miembros exclusivamente en lengua inglesa.
- 197 En su escrito de réplica, la República Eslovaca plantea un motivo similar, que califica de motivo de orden público, basado en la existencia de vicios sustanciales de forma, por estimar que, al adoptar la Decisión impugnada, el Consejo no respetó el régimen sobre el uso de las lenguas, en particular el artículo 14, apartado 1, de su Reglamento interno.
- 198 El Consejo sostiene que sus deliberaciones se desarrollaron en plena conformidad con el Derecho de la Unión sobre el uso de las lenguas y, en particular, con el régimen lingüístico simplificado que, con arreglo al artículo 14, apartado 2, de su Reglamento interno, se aplica a las enmiendas.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 199 Con carácter preliminar, debe señalarse, sin que sea necesario pronunciarse sobre su admisibilidad, que el motivo planteado por la República Eslovaca, basado en la infracción del Derecho de la Unión sobre el uso de las lenguas, se solapa con el sexto motivo planteado por Hungría, que es necesario examinar en cuanto al fondo.
- 200 El sexto motivo de Hungría se basa en la violación del 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», y, en particular, del apartado 1 de ese artículo del mencionado Reglamento, que dispone que, 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. Según el artículo 14, apartado 2, del mencionado Reglamento, 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 del mismo artículo.
- 201 El Consejo sostiene que el mencionado artículo debe interpretarse de la misma manera en que esta institución lo aplica en la práctica, es decir, en el sentido de que si bien el apartado 1 exige que los proyectos que sirven «de base» para las deliberaciones del Consejo, en el presente caso la propuesta inicial de la Comisión, deben estar en principio redactados en todas las lenguas oficiales de la Unión, el apartado 2 del mismo artículo establece un régimen simplificado para las enmiendas, que no tienen que estar necesariamente disponibles en todas las lenguas oficiales de la Unión. Sólo en caso de oposición de un Estado miembro tendría que suspenderse la deliberación hasta que las versiones lingüísticas por él designadas estuvieran disponibles en el Consejo.
- 202 La observación que el Consejo hace con respecto a su Reglamento interno apunta, en el mismo sentido, a que su artículo 14, apartado 2, permite, en particular, a cualquier miembro del Consejo oponerse a la deliberación si el texto de las posibles enmiendas no está redactado en todas las lenguas oficiales de la Unión.

- 203 Como el Tribunal de Justicia ya ha declarado, aunque la Unión está comprometida con la preservación del multilingüismo, cuya importancia se recuerda en el artículo 3 TUE, apartado 3, párrafo cuarto (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de mayo de 2015, España/Consejo, C-147/13, EU:C:2015:299, apartado 42), debe admitirse la interpretación que el Consejo hace de su Reglamento interno. Tal interpretación responde, en efecto, a un planteamiento equilibrado y flexible que favorece la eficacia y la celeridad de los trabajos del Consejo, que tienen una importancia particular en el contexto concreto de urgencia característico del procedimiento de adopción de las medidas provisionales adoptadas sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3.
- 204 Ha quedado acreditado que, en el presente caso, la propuesta inicial de la Comisión se puso a disposición de la totalidad de las delegaciones de los Estados miembros en todas las lenguas oficiales de la Unión. Además, Hungría tampoco ha cuestionado que ningún Estado miembro se opuso a deliberar sobre la base de textos redactados en lengua inglesa que recogían las modificaciones acordadas y que, asimismo, el Presidente del Consejo leyó todas las modificaciones, que fueron simultáneamente interpretadas hacia todas las lenguas oficiales de la Unión.
- 205 En vista de cuanto antecede, procede desestimar por infundados el motivo planteado por la República Eslovaca y el sexto motivo de Hungría, basados en una vulneración del régimen lingüístico de la Unión.

E. Sobre los motivos de fondo

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

a) Observaciones preliminares

- 206 Con carácter preliminar, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, 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 ofrezca una elección 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 (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).
- 207 En cuanto al control jurisdiccional del respeto de dicho principio, cabe asimismo recordar que, como ya se ha señalado en el apartado 124 de la presente sentencia, debe reconocerse a las instituciones de la Unión un amplio margen de apreciación en la adopción de medidas en ámbitos en los que han de tomar decisiones de carácter político y realizar apreciaciones complejas. Por consiguiente, sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, en relación con el objetivo que tienen previsto conseguir dichas instituciones, puede afectar a la legalidad de tal medida (véase en este sentido, en particular, la sentencia de 4 de mayo de 2016, Polonia/Parlamento y Consejo, C-358/14, EU:C:2016:323, apartado 79 y jurisprudencia citada).
- 208 Los principios consagrados por esta jurisprudencia del Tribunal de Justicia se aplican plenamente a las medidas adoptadas en el ámbito de la política común de asilo de la Unión y, en particular, a las medidas provisionales adoptadas sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3, como las establecidas por la Decisión impugnada, que requieren de decisiones de un carácter esencialmente político y de apreciaciones complejas que, además, deben materializarse en plazos breves para hacer frente de manera rápida y concreta a una «situación de emergencia» en el sentido de esta disposición.

b) Sobre el sexto motivo de la República Eslovaca, en cuanto se basa en la inadecuación de la Decisión impugnada para alcanzar el objetivo que persigue

1) Alegaciones de las partes

- 209 La República Eslovaca, apoyada por la República de Polonia, alega que la Decisión impugnada no es idónea para alcanzar el objetivo que persigue y que, por tanto, es contraria al principio de proporcionalidad, consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 4, y en los artículos 1 y 5 del Protocolo (n.º 2).
- 210 En su opinión, la Decisión impugnada no es idónea para alcanzar dicho objetivo por cuanto el mecanismo de reubicación que establece no sirve para remediar las deficiencias estructurales de los sistemas de asilo de Grecia y de Italia. Dichas deficiencias, relacionadas con los déficits que sufren en cuanto a la capacidad de acogida y de tramitación de las solicitudes de protección internacional, deben resolverse antes de que la mencionada reubicación pueda efectivamente llevarse a cabo. Además, el escaso número de reubicaciones efectuadas hasta la fecha demuestra, a juicio de ese Estado miembro, que el mecanismo de reubicación establecido por la Decisión impugnada era, desde el momento de su adopción, inadecuado para alcanzar el objetivo perseguido.
- 211 El Consejo y los Estados miembros que lo apoyan alegan que, a pesar de que los sistemas de asilo de Grecia y de Italia sufren deficiencias estructurales, el mecanismo de reubicación establecido en la Decisión impugnada es idóneo para alcanzar su objetivo, ya que alivia la insoportable presión que la afluencia sin precedentes de migrantes en sus territorios respectivos en 2015 ha ejercido sobre los sistemas de asilo de dichos Estados miembros, afluencia esta que habría sido insoportable para cualquier Estado miembro, incluso para aquellos cuyo sistema de asilo no adolece de debilidades estructurales. Asimismo, consideran que dicho mecanismo de reubicación forma parte de un amplio abanico de medidas financieras y operativas dirigidas a acudir en ayuda de los sistemas de asilo de la República Helénica y de la República Italiana. Además, estiman que la Decisión impugnada impone obligaciones a esos dos Estados miembros que tienen por objeto mejorar la eficacia de sus respectivos sistemas de asilo.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 212 El objetivo del mecanismo de reubicación que establece la Decisión impugnada, a la luz del cual debe examinarse la proporcionalidad del citado mecanismo, es, según el artículo 1, apartado 1, de dicha Decisión, en relación con su propio considerando 26, prestar apoyo a la República Helénica y a la República Italiana para hacer frente a una situación de emergencia caracterizada por una afluencia repentina en sus respectivos territorios de nacionales de terceros países manifiestamente necesitados de protección internacional, aliviando la fuerte presión que soportan sus sistemas de asilo.
- 213 Pues bien, no puede considerarse que el mecanismo de reubicación de un número importante de solicitantes manifiestamente necesitados de protección internacional que establece la Decisión impugnada sea una medida manifiestamente inadecuada para contribuir a alcanzar dicho objetivo.
- 214 Resulta asimismo difícilmente cuestionable que cualquier sistema de asilo, incluso uno que no adoleciera de debilidades estructurales en cuanto a la acogida y a la capacidad de tramitación de las solicitudes de protección internacional, se habría visto gravemente alterado por la afluencia sin precedentes de migrantes que se produjo en Grecia y en Italia durante 2015.
- 215 Además, el mecanismo de reubicación que establece la Decisión impugnada forma parte de un conjunto de medidas destinadas a aliviar la carga soportada por estos dos Estados miembros, entre las que se encuentran medidas que tienen precisamente por objeto mejorar el funcionamiento de sus

respectivos sistemas de asilo, por lo que la idoneidad de dicho mecanismo para alcanzar los mencionados objetivos no puede valorarse de manera aislada, sino que debe ser entendida en el marco del conjunto de medidas del que forma parte.

- 216 De esta forma, la Decisión impugnada establece en su artículo 8 medidas complementarias, en particular, en materia de refuerzo de la capacidad, de la calidad y de la eficacia de los sistemas de asilo que deben tomar la República Helénica y la República Italiana, que se agregan a las medidas ya impuestas por el artículo 8 de la Decisión 2015/1523 y que tienen por objetivo, según el considerando 18 de la Decisión impugnada, obligar a dichos Estados miembros 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».
- 217 Además, el artículo 7 de la Decisión impugnada prevé que se preste un apoyo operativo a los mencionados Estados miembros y su artículo 10 establece que éstos recibirán una ayuda financiera por cada persona reubicada.
- 218 El mecanismo de reubicación que establece la Decisión impugnada se agrega asimismo a otras medidas destinadas aliviar la presión soportada por los sistemas de asilo de Italia y de Grecia, que se han visto gravemente alterados por la afluencia masiva observada en sucesivas ocasiones desde 2014. Lo mismo puede decirse del programa europeo de reasentamiento de 22 504 personas necesitadas de protección internacional, acordado el 20 de julio de 2015 por los Estados miembros y los Estados asociados al sistema derivado de la aplicación del Reglamento Dublín III, de la Decisión 2015/1523 relativa a la reubicación de 40 000 personas claramente necesitadas de protección internacional, o incluso de la instalación de puntos críticos (*hotspots*) en Italia y en Grecia, en cuyo marco el conjunto de las agencias de la Unión competentes en asuntos de asilo y de los expertos de los Estados miembros trabajan específicamente con las autoridades nacionales y locales para ayudar a los Estados miembros afectados a cumplir las obligaciones que el Derecho de la Unión les impone para con dichas personas, en cuanto se refiere al control, la identificación, el registro de declaraciones y la toma de impresiones dactilares.
- 219 Además, como recuerda el considerando 15 de la Decisión impugnada, la República Helénica y la República Italiana pudieron disfrutar de un apoyo operativo y de ayudas financieras considerables de la Unión en el marco de la política de migración y asilo.
- 220 Por último, no puede deducirse *a posteriori* del escaso número de reubicaciones efectuadas hasta la fecha en aplicación de la Decisión impugnada que ésta, desde su origen, fuera inadecuada para alcanzar el objetivo perseguido, como sostienen la República Eslovaca y, en su noveno motivo, Hungría.
- 221 En efecto, de la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la validez de un acto de la Unión no puede depender de apreciaciones retrospectivas sobre su grado de eficacia. Cuando el legislador de la Unión ha de valorar los efectos futuros de una normativa que haya de adoptar y dichos efectos no pueden preverse con exactitud, su valoración únicamente puede ser censurada si se revela como manifiestamente errónea a la vista de los elementos de que disponía al adoptar dicha normativa (véanse, en particular, las sentencias de 12 de julio de 2001, Jippes y otros, C-189/01, EU:C:2001:420, apartado 84, y de 9 de junio de 2016, Pesce y otros, C-78/16 y C-79/16, EU:C:2016:428, apartado 50).
- 222 En el presente caso, como en particular se desprende de los considerandos 13, 14 y 26 de la Decisión impugnada, cuando el Consejo adoptó el mecanismo de reubicación de un número importante de solicitantes de protección internacional, llevó a cabo un análisis prospectivo de los efectos de dicha

medida sobre la situación de emergencia en cuestión a partir de un examen pormenorizado de los datos estadísticos disponibles en ese momento. Pues bien, a la vista de esos datos, dicho análisis no resulta manifiestamente erróneo.

- 223 Por otra parte, el escaso número de reubicaciones efectuadas hasta la fecha en aplicación de la Decisión impugnada puede explicarse por un conjunto de factores que el Consejo no podía prever en el momento en que adoptó dicha Decisión, en particular, la falta de cooperación de determinados Estados miembros.
- 224 En vista de cuanto antecede, debe desestimarse por infundado el sexto motivo de la República Eslovaca, en cuanto se basa en la inadecuación de la Decisión impugnada para alcanzar el objetivo que persigue.

c) Sobre el sexto motivo de la República Eslovaca, en cuanto se basa en la innecesariedad de la Decisión impugnada para alcanzar el objetivo que persigue

1) Alegaciones de las partes

- 225 La República Eslovaca, apoyada por la República de Polonia, alega, en primer lugar, que el objetivo que persigue la Decisión impugnada podía alcanzarse con igual eficacia recurriendo a otras medidas que podrían haberse adoptado en el marco de instrumentos ya existentes, que habrían sido menos onerosas para los Estados miembros y menos intrusivas en el derecho «soberano» de éstos a decidir libremente sobre la admisión de nacionales de terceros países en su territorio, así como para el derecho de los Estados miembros, consagrado en el artículo 5 del Protocolo (n.º 2), a que la carga financiera y administrativa sea lo más reducida posible.
- 226 En efecto, en primer lugar, considera que podría haberse aplicado el mecanismo que establece 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 (DO 2001, L 212, p. 12).
- 227 A su juicio, la Directiva 2001/55 tiene esencialmente por objeto hacer frente a las mismas situaciones de afluencia masiva de migrantes que contempla la Decisión impugnada mediante el establecimiento de un procedimiento de reubicación de las personas que disfrutan de protección temporal. Considera que dicha Directiva es menos lesiva para el derecho soberano de los Estados miembros a decidir libremente acerca de la admisión de nacionales de terceros países en su territorio, principalmente porque permite, en su opinión, que los Estados miembros decidan unilateralmente el número de personas que van a reubicar en su territorio en función de sus capacidades de acogida. Además, el estatuto de protección temporal confiere menos derechos que el estatuto de protección internacional que la Decisión impugnada pretende otorgar, en concreto, en lo referente a la duración de dicha protección, imponiéndose así al Estado miembro de reubicación muchas menos cargas.
- 228 En segundo lugar, la República Eslovaca sostiene que la República Helénica y la República Italiana podrían haber invocado el llamado «mecanismo de protección civil de la Unión» que establece 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 (DO 2004, L 349, p. 1), que podría haberles proporcionado la asistencia material necesaria.

- 229 En tercer lugar, estima que la República Helénica y la República Italiana también podrían haber solicitado a la agencia Frontex asistencia en forma de «intervenciones rápidas». Igualmente, con arreglo al artículo 2, apartado 1, letra f), y al artículo 9, apartados 1 y 1 *ter*, del Reglamento n.º 2007/2004 estos dos Estados miembros podrían haber solicitado a la agencia Frontex que les facilitara la asistencia necesaria para la organización de las operaciones de retorno.
- 230 Considera que dicha asistencia de la agencia Frontex podría haber aliviado directamente la presión soportada por los sistemas de asilo y de migración de los dos Estados miembros afectados, ya que les habría permitido concentrar sus medios en los solicitantes de protección internacional.
- 231 Por ello, estima que no habría sido necesario adoptar otras medidas sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3, dado que la Decisión 2015/1523 deja al criterio de los Estados miembros la determinación, en un espíritu de solidaridad, del alcance de su participación en el compromiso común. Por lo tanto, dicha Decisión es, a su juicio, menos lesiva para la soberanía de los Estados miembros. Habida cuenta de que la Decisión impugnada se adoptó sólo ocho días después de que fuera adoptada la Decisión 2015/1523 relativa a la reubicación de 40 000 personas, considera que era imposible, en tan breve plazo, llegar a la conclusión de que la Decisión 2015/1523 era inadecuada para hacer frente a la situación reinante en aquel momento. Estima, en efecto, que, en el momento de la adopción de la Decisión impugnada, no había ningún indicio que hubiera permitido al Consejo considerar que las medidas de acogida establecidas por la Decisión 2015/1523 se revelarían rápidamente como insuficientes y que se necesitarían medidas adicionales.
- 232 Considera también que el artículo 78 TFUE, apartado 3, permite asimismo adoptar medidas menos onerosas para los Estados miembros e idóneas para alcanzar el objetivo perseguido, como la prestación de una ayuda para facilitar el retorno y el registro o de una ayuda financiera, material, técnica y personal a los sistemas de asilo de Italia y de Grecia. A su parecer, los Estados miembros pueden también tomar, de modo voluntario, iniciativas bilaterales para prestar un apoyo de este tipo, iniciativas que, por otra parte, se tomaron.
- 233 Concluye que la reubicación de los solicitantes establecida por la Decisión impugnada conlleva inevitablemente para los Estados miembros una carga financiera y administrativa. Sin embargo, a su entender, la imposición de dicha carga no era necesaria dado que podían haberse adoptado otras medidas menos onerosas. Por consiguiente, considera que dicha Decisión constituye una medida superflua y prematura, contraria al principio de proporcionalidad y al artículo 5 del Protocolo (n.º 2).
- 234 El Consejo sostiene que, al adoptar la Decisión impugnada, se cercioró, de conformidad con el principio de proporcionalidad, de que no existía ninguna medida alternativa que permitiera alcanzar con igual eficacia el objetivo perseguido por dicha Decisión, garantizando asimismo que se causara el menor menoscabo posible a la soberanía de los Estados miembros o a sus intereses financieros. Considera que las medidas alternativas que enumera la República Eslovaca, en cambio, no apuntan en esa misma dirección.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 235 Antes de examinar las distintas alegaciones que formula la República Eslovaca para demostrar que la Decisión impugnada no era necesaria, ya que el Consejo podría haber alcanzado el objetivo perseguido por dicha Decisión recurriendo a medidas menos restrictivas y lesivas para el derecho de los Estados miembros a decidir, dentro del respeto de las normas adoptadas por la Unión en el ámbito de la política común de asilo, acerca de la entrada a su territorio de nacionales de terceros países, debe recordarse el contexto particularmente delicado en el que se adoptó la Decisión impugnada, a saber, la situación de grave emergencia en esos momentos reinante en Grecia y en Italia, caracterizada por una afluencia masiva y repentina de nacionales de terceros países durante los meses de julio y agosto de 2015.

- 236 En tal contexto específico, y tomando en consideración los principios ya recordados en los apartados 206 a 208 de la presente sentencia, debe admitirse que la decisión de adoptar un mecanismo obligatorio de reubicación de 120 000 personas en virtud del artículo 78 TFUE, apartado 3, si bien ha de basarse necesariamente en criterios objetivos, únicamente puede ser objeto de censura por parte del Tribunal de Justicia si queda acreditado que, al adoptar la Decisión impugnada, el Consejo, a la luz de la información y de los datos disponibles en aquel momento, incurrió en un error manifiesto de apreciación, en el sentido de que podía haberse adoptado en los mismos plazos otra medida menos onerosa dotada de igual eficacia.
- 237 Pues bien, a este respecto, debe señalarse, en primer lugar, que si bien es cierto que la Decisión 2015/1523 se adoptó el 14 de septiembre de 2015, es decir, ocho días antes de la Decisión impugnada, existe un nexo entre ambos actos.
- 238 En efecto, la Decisión 2015/1523 pretendía aplicar las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015 y el acuerdo alcanzado entre los Estados miembros, que cristalizó en una resolución el 20 de julio de 2015. Como se desprende de los datos estadísticos mencionados en sus considerandos 10 y 11, la Decisión 2015/1523 se proponía remediar una situación de emergencia que se manifestó durante los seis primeros meses de 2015.
- 239 Además, del considerando 21 de esta misma Decisión se desprende que el número total de 40 000 solicitantes se estableció basándose, por un lado, en la cifra global de nacionales de terceros países que entraron irregularmente en Grecia o en Italia durante 2014 y, por otro lado, en la cifra de solicitantes que estaban claramente necesitados de protección internacional, que suponían en torno al 40 % de la cifra global de nacionales de terceros países. La decisión de que el 60 % de estas 40 000 personas debía ser reubicado desde Italia y de que el restante 40 % debía ser reubicado desde Grecia se tomó basándose en dichos datos estadísticos correspondientes al año 2014.
- 240 En cambio, de las consideraciones y de los datos estadísticos en los que se basó el Consejo al adoptar la Decisión impugnada, y en particular de sus considerandos 12, 13 y 26, se desprende que dicha institución estimó que debía establecerse un mecanismo de reubicación de 120 000 personas que se agregara al establecido por la Decisión 2015/1523 para aliviar la presión que soportaban la República Italiana y, principalmente, la República Helénica debido a la nueva situación de emergencia resultante de la afluencia masiva de migrantes en situación irregular en dichos Estados miembros acaecida durante los ocho primeros meses de 2015 y, en particular, en los meses de julio y de agosto de ese año.
- 241 Esa nueva afluencia, de una amplitud sin precedentes, estaba también caracterizada, como señala el considerando 12 de la Decisión impugnada, por ser consecuencia de un desplazamiento de los flujos migratorios desde la ruta del Mediterráneo Central hacia la ruta del Mediterráneo Oriental y hacia la ruta de los Balcanes Occidentales. Tal desplazamiento parcial de la crisis desde Italia hacia Grecia explica, por otra parte, por qué se decidió que, del total de 120 000 solicitantes de protección internacional, el 13 % de ellos fuera reubicado desde Italia y el 42 % desde Grecia.
- 242 En estas circunstancias, no puede considerarse que el Consejo incurriera en un error manifiesto de apreciación al estimar, a la luz de los datos más recientes a su disposición, que la situación de emergencia existente a fecha de 22 de septiembre de 2015 justificaba la reubicación de 120 000 personas y que la reubicación de 40 000 personas ya prevista por la Decisión 2015/1523 no sería suficiente.
- 243 En segundo lugar, en cuanto a la repercusión que la Decisión impugnada tiene en el marco jurídico por el que se rige la admisión de nacionales de terceros países, debe señalarse que si bien el mecanismo de reubicación que establece dicha Decisión tiene carácter imperativo, sólo se aplica durante un período de 2 años y se refiere a un número limitado de migrantes manifiestamente necesitados de protección internacional.

- 244 El efecto imperativo de la Decisión impugnada queda también limitado por establecer esta Decisión como requisito de la reubicación que los Estados miembros comuniquen, a intervalos regulares y, como mínimo, cada tres meses, el número de solicitantes que puedan reubicar rápidamente en su territorio (artículo 5, apartado 2, de la Decisión impugnada) y que aprueben la reubicación de la persona en cuestión (artículo 5, apartado 4, de dicha Decisión), sin perjuicio de que, con arreglo al artículo 5, apartado 7, de la misma Decisión, el Estado miembro sólo pueda negarse a la reubicación de un solicitante cuando exista un motivo legítimo relacionado con el orden público o la seguridad nacional.
- 245 En tercer lugar, por lo que se refiere a la alegación de la República Eslovaca de que la Decisión impugnada constituye una medida desproporcionada porque impone innecesariamente un mecanismo imperativo que conlleva un reparto cifrado y obligatorio, en forma de asignaciones, de las personas reubicadas entre los Estados miembros, la elección del Consejo de un mecanismo de reubicación imperativo no supone de su parte un error manifiesto de apreciación.
- 246 En efecto, el Consejo podía justificadamente considerar, dentro del amplio margen de apreciación que a este respecto debe reconocérsele, que era necesario que el reparto de las personas reubicadas fuera imperativo habida cuenta de la situación de emergencia particular en la que debía adoptarse la Decisión impugnada.
- 247 Por otra parte, el Consejo ha observado, sin que esta cuestión haya sido refutada, que no pudo sino constatar que el reparto consensuado entre los Estados miembros de las 40 000 personas que establece la Decisión 2015/1523 se había saldado con un fracaso, a pesar de las prolongadas negociaciones que se mantuvieron, lo que condujo a que dicha Decisión se adoptara finalmente sin incluir un cuadro de compromisos de los Estados miembros de reubicación.
- 248 Consta asimismo que, en el marco de las negociaciones sobre la Decisión impugnada en el seno del Consejo, pronto fue evidente que resultaría imposible a corto plazo que la decisión se adoptara por consenso, en particular por lo que se refería al reparto de las personas reubicadas.
- 249 Pues bien, el Consejo, ante la situación de emergencia en la que se encontraban la República Helénica y la República Italiana tras una afluencia sin precedentes de migrantes durante los meses de julio y agosto de 2015, debía tomar medidas que pudieran aplicarse rápidamente y producir un efecto concreto para ayudar a dichos Estados miembros a controlar los importantes flujos migratorios en su territorio.
- 250 Además, habida cuenta de las consideraciones y de los datos estadísticos recogidos, en particular, en los considerandos 12 a 16 de la Decisión impugnada, no puede sostenerse válidamente que el Consejo incurriera en un error manifiesto de apreciación al estimar que dicha situación requería de la adopción de una medida temporal de reubicación de carácter imperativo.
- 251 De esta manera, por una parte, del considerando 15 de la Decisión impugnada se desprende que el Consejo observó que ya se habían tomado numerosas medidas para acudir en ayuda de la República Helénica y de la República Italiana en el marco de la política de migración y asilo y, por otra parte, del considerando 16 de la misma Decisión se desprende que, habida cuenta de que existía el riesgo de que la significativa y creciente presión soportada por los sistemas de asilo de Grecia y de Italia perdurara, el Consejo consideró que era esencial mostrarse solidario con esos dos Estados miembros y complementar las medidas tomadas hasta el momento con las medidas provisionales establecidas en dicha Decisión.

- 252 A este respecto, el Consejo, al adoptar la Decisión impugnada, estaba efectivamente obligado, como, por otra parte, se desprende del considerando 2 de dicha Decisión, a aplicar el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero, a lo que obliga el artículo 80 TFUE, para la ejecución de la política común de asilo de la Unión.
- 253 De esta manera, en el presente caso, no puede estimarse que el Consejo incurriera en un error manifiesto de apreciación por haber considerado que debía tomar, a la vista de la emergencia particular de la situación, sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3, en relación con el artículo 80 TFUE y con el principio de solidaridad entre Estados miembros que en tal artículo se consagra, medidas provisionales encaminadas a imponer un mecanismo de reubicación imperativo como el establecido por la Decisión impugnada.
- 254 En cuarto lugar, contrariamente a lo que sostienen la República Eslovaca y Hungría, no puede criticarse la elección de un mecanismo de reubicación imperativo por el motivo de que el artículo 78 TFUE, apartado 3, permite únicamente, a su entender, la adopción de medidas provisionales que puedan surtir efectos rápidamente, mientras que el mecanismo de reubicación elegido requiere de un determinado tiempo de preparación y de ejecución antes de que las reubicaciones puedan alcanzar un buen ritmo.
- 255 En efecto, habida cuenta de que dicha disposición tiene por objeto el establecimiento de medidas útiles y de que, a tal efecto, no establece plazo alguno en el que las medidas provisionales deban surtir efectos, procede considerar que el Consejo no excedió su amplio margen de apreciación al considerar que la situación reinante en julio y agosto de 2015 justificaba, para su resolución, la adopción de un mecanismo de reubicación imperativo que se estableciera lo antes posible para producir rápidamente resultados concretos, una vez concluido un eventual período de preparación y de aplicación.
- 256 En lo que respecta, en particular, a la Directiva 2001/55, el Consejo ha sostenido asimismo, sin que esta cuestión haya sido refutada, que el sistema de protección temporal que establece dicha Directiva no proporcionaba una respuesta efectiva al problema que se planteaba en el presente caso, a saber, la absoluta saturación de las infraestructuras destinadas a la acogida en Grecia y en Italia y la necesidad de descargar a estos Estados miembros, lo antes posible, de un número importante de migrantes que ya se encontraban en su territorio, habida cuenta de que ese sistema de protección temporal implica que las personas que pueden acogerse a él tienen derecho a protección en el Estado miembro en el que se encuentran.
- 257 En quinto lugar, la opción por la que se decanta la Decisión impugnada, a saber, la concesión de protección internacional en lugar de un estatuto con derechos más limitados como el estatuto de protección temporal establecido por la Directiva 2001/55, tiene una naturaleza esencialmente política cuya oportunidad el Tribunal de Justicia no puede examinar.
- 258 Por lo que se refiere, en sexto lugar, a las demás medidas que propone la República Eslovaca y que son, a su juicio, menos restrictivas que las establecidas en la Decisión impugnada, cabe observar, en primer lugar, que medidas como el refuerzo de las fronteras exteriores o incluso medidas como la concesión de una ayuda operativa o financiera a los sistemas de asilo de Grecia y de Italia no constituyen, a diferencia del mecanismo de reubicación establecido por la Decisión impugnada, una respuesta suficiente a la necesidad de aliviar la presión que dichos sistemas soportaban como consecuencia de una afluencia de migrantes que ya se había producido.
- 259 Se trata, en efecto, de medidas complementarias que pueden contribuir a un mejor control de nuevas afluencias de migrantes, pero que, por sí solas, no pueden remediar el problema existente de saturación de los sistemas de asilo de Grecia y de Italia ocasionado por personas que en aquel momento ya estaban en el territorio de dichos Estados miembros.

- 260 Por último, en séptimo lugar, en cuanto a la alegación de que la aplicación del mecanismo de reubicación establecido por la Decisión impugnada conlleva cargas desproporcionadas para los Estados miembros, la República Eslovaca no ha aportado ningún dato concreto que demuestre que las medidas alternativas que propone, como el incremento de los medios, en particular, técnicos y financieros, en beneficio de la República Helénica y de la República Italiana, conllevan claramente menos costes que un mecanismo temporal de reubicación.
- 261 Por todo ello, deben desestimarse por infundadas las alegaciones formuladas por la República Eslovaca para cuestionar la necesidad de la Decisión impugnada. Por lo tanto, el sexto motivo de la República Eslovaca debe desestimarse en su totalidad.

d) Sobre el noveno motivo de Hungría, basado en la innecesariedad de la Decisión impugnada para alcanzar el objetivo perseguido

1) Alegaciones de las partes

- 262 Hungría, apoyada por la República de Polonia, alega que, habida cuenta de que, a diferencia de lo previsto en la propuesta inicial de la Comisión, el texto definitivo de la Decisión impugnada no la incluye entre los Estados miembros beneficiarios, no estaba justificado que la Decisión impugnada estableciera la reubicación de 120 000 solicitantes, por lo que dicha Decisión resulta contraria al principio de proporcionalidad.
- 263 Considera, en efecto, que la determinación del número total de 120 000 beneficiarios de la reubicación que contempla la Decisión impugnada va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido por dicha Decisión, dado que el mencionado número incluye una cifra de 54 000 personas que, según la propuesta inicial de la Comisión, debían ser reubicadas desde Hungría. Concluye que no se justifica que el número total de solicitantes que debían ser reubicados no se revisara a la baja, ya que se había establecido inicialmente no para dos Estados miembros beneficiarios, sino para tres.
- 264 Hungría añade que el reparto de los 54 000 solicitantes que inicialmente se preveía reubicar desde Hungría ha pasado a ser incierto e hipotético dado que la Decisión impugnada dispone que dicho reparto será objeto de una decisión definitiva adoptada en función de la evolución posterior.
- 265 Hungría afirma que, pese a que el artículo 78 TFUE, apartado 3, tiene por objeto reaccionar de manera rápida ante una situación no hipotética, sino existente, no estaba claro, cuando se adoptó la Decisión impugnada, que la reubicación de 54 000 solicitantes fuera necesaria y, en el caso de que lo hubiera sido, desde qué Estados miembros beneficiarios debía realizarse.
- 266 El Consejo rebate las alegaciones de Hungría y sostiene, principalmente, que, basándose en el conjunto de datos estadísticos disponibles en el momento de la adopción de la Decisión impugnada, podía válidamente considerar que debía mantenerse el número total de reubicaciones en 120 000 a pesar de que Hungría se hubiera retirado como Estado miembro beneficiario.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 267 Del considerando 26 de la Decisión impugnada se desprende, en primer lugar, que el Consejo estimó que debía reubicarse a «un importante número de solicitantes que tienen una necesidad manifiesta de protección internacional» y que el número de 120 000 solicitantes se había determinado «con arreglo a la cifra global de nacionales de terceros países llegados de forma irregular a Italia y Grecia en 2015 y al número de los que tienen una necesidad manifiesta de protección internacional».

- 268 El Consejo precisa, en el considerando 13 de la Decisión impugnada, los datos estadísticos relativos al número de entradas irregulares en Grecia y en Italia durante 2015, y más concretamente, durante los meses de julio y agosto de ese año, que tuvo consecuentemente en cuenta para determinar el número total de 120 000 solicitantes.
- 269 De dichas precisiones se desprende que el Consejo optó, a pesar de la retirada de Hungría como Estado miembro beneficiario, por mantener en 120 000 el número total de personas que debían ser reubicadas a la vista de la gravedad de la situación reinante en Grecia y en Italia durante 2015 y, en particular, durante los meses de julio y agosto de ese año.
- 270 También puede inferirse del considerando 26 de la Decisión impugnada que el Consejo mantuvo ese número total de 120 000 personas al estimar que la presión soportada en aquel momento por los sistemas de asilo de Grecia y de Italia únicamente podía reducirse mediante la reubicación de un número «importante» de solicitantes manifiestamente necesitados de protección internacional.
- 271 La necesidad de mantener el número de 54 000 solicitantes que inicialmente se preveía reubicar desde Hungría puede también encontrar respaldo en el considerando 16 de la Decisión impugnada. De dicho considerando se desprende, en efecto, que debido a la inestabilidad y a los conflictos en curso en los vecinos inmediatos de Italia y de Grecia era muy probable que tras la adopción de la Decisión impugnada los sistemas de asilo de esos dos países siguieran soportando una importante y creciente presión.
- 272 Habida cuenta de que Hungría no demuestra, a partir de datos concretos, que los datos estadísticos tenidos en cuenta por el Consejo para cifrar en 120 000 el número total de personas que debían ser reubicadas no eran pertinentes, debe declararse que el Consejo no incurrió en un error manifiesto de apreciación al mantener dicho número, basándose en tales consideraciones y en dichos datos, a pesar de la retirada de Hungría como Estado miembro beneficiario de la reubicación.
- 273 Hungría añade que las normas relativas al número de 54 000 solicitantes, que inicialmente se preveía reubicar desde Hungría, son hipotéticas e inciertas, ya que la Decisión impugnada dispone que, en lo que se refiere a este particular, la reubicación será objeto de una decisión definitiva tomada en función de la evolución posterior.
- 274 Sin embargo, del artículo 4, apartados 1, letra c), 2 y 3, de la Decisión impugnada se desprende que el reparto del mencionado número de 54 000 solicitantes está regido por un mecanismo sometido a una norma principal, establecida en el artículo 4, apartado 2, de dicha Decisión, que dispone que, a partir del 26 de septiembre de 2016, dichos solicitantes serán reubicados desde Grecia y desde Italia en el territorio de otros Estados miembros en las proporciones que resultan de las cifras de solicitantes recogidas en el artículo 4, apartado 1, letras a) y b), de la mencionada Decisión.
- 275 Dicha norma principal tiene carácter supletorio, ya que viene acompañada de una norma de carácter flexible establecida en el apartado 3 del mismo artículo de la Decisión impugnada, que permite la adaptación o la modificación de la mencionada norma principal, si así lo justifican la evolución de la situación o la circunstancia de que un Estado miembro afronte una situación de emergencia caracterizada por una afluencia repentina de nacionales de terceros países debida a un cambio brusco de los flujos migratorios.
- 276 Tal norma permite reaccionar, en caso de necesidad, ante la evolución futura, posibilitando así una mejor adaptación de las reubicaciones a las necesidades más perentorias.
- 277 En efecto, la eficacia de un mecanismo de reubicación de un número importante de solicitantes, aplicado en dos fases a lo largo de un período de dos años, como el establecido por la Decisión impugnada, requiere que dicho mecanismo pueda ser adaptado, en determinadas circunstancias, durante su período de aplicación.

278 Por consiguiente, debe desestimarse por infundado el noveno motivo de Hungría.

e) Sobre el décimo motivo de Hungría, basado en la violación del principio de proporcionalidad debido a los efectos particulares de la Decisión impugnada en este Estado miembro

1) Alegaciones de las partes

279 Hungría sostiene, con carácter subsidiario, que, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia no estime ninguno de sus motivos de anulación, la Decisión impugnada es, en cualquier caso, ilegal, dado que vulnera el artículo 78 TFUE, apartado 3, y el principio de proporcionalidad en lo que se refiere a Hungría.

280 Hungría reprocha al Consejo que la incluyera entre los Estados miembros de reubicación después de que ésta hubiera renunciado a la condición de Estado miembro beneficiario, que preveía la propuesta inicial de la Comisión. Pues bien, considera indiscutible que soportaba una presión migratoria particularmente intensa tanto durante el período precedente a la adopción de la Decisión impugnada como una vez adoptada ésta. A su juicio, en estas circunstancias, la Decisión impugnada impone a Hungría una carga desproporcionada al atribuirle asignaciones imperativas para la reubicación análogas a las de los demás Estados miembros.

281 Concluye que la imposición a Hungría de tales asignaciones, habida cuenta de que ella misma necesitaba ayuda para gestionar los flujos migratorios, es contraria al artículo 78 TFUE, apartado 3, que establece la adopción de medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros que se enfrenten a una afluencia repentina de nacionales de terceros países y se opone, por tanto, a la imposición de una carga adicional a un Estado miembro que se encuentra en una situación de emergencia caracterizada por dicha afluencia.

282 El Consejo sostiene que dicho motivo es inadmisibile dado que mediante el mismo se solicita la anulación parcial de la Decisión impugnada en lo que se refiere a Hungría, cuando la Decisión forma un todo indivisible. En cuanto al fondo, el Consejo considera, en particular, que, en el momento de la adopción de la Decisión impugnada, Hungría ya había dejado de encontrarse en una «situación de emergencia» en el sentido del artículo 78 TFUE, apartado 3, que hubiera justificado su inclusión entre los Estados miembros beneficiarios de la Decisión impugnada. Concluye afirmando que, además, el mecanismo de reubicación establecido por la Decisión impugnada viene acompañado de mecanismos de ajuste que permiten a un Estado miembro solicitar la suspensión de sus obligaciones de reubicación si se produce un cambio brusco de los flujos migratorios.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

283 Con carácter preliminar, debe considerarse que, en aras de una buena administración de la justicia, está justificado, en las circunstancias del presente caso, examinar el fondo del décimo motivo invocado por Hungría con carácter subsidiario, basado en la violación del principio de proporcionalidad debido a los efectos particulares que la Decisión impugnada produce en dicho Estado miembro, sin entrar a resolver sobre la excepción de inadmisibilidad formulada por el Consejo, dado que, en cualquier caso, dicho motivo debe desestimarse en cuanto al fondo (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2015, Fresh Del Monte Produce/Comisión y Comisión/Fresh Del Monte Produce, C-293/13 P y C-294/13 P, EU:C:2015:416, apartado 193 y jurisprudencia citada).

284 El examen en cuanto al fondo del décimo motivo de Hungría exige que se recuerde la génesis de la Decisión impugnada.

- 285 En su propuesta de 9 de septiembre de 2015, la Comisión incluyó a Hungría entre los Estados miembros beneficiarios de la reubicación habida cuenta de que los datos correspondientes a los ocho primeros meses de 2015 y, en particular, a los meses de julio y de agosto de ese año revelaban una llegada masiva, a través de la llamada «ruta de los Balcanes Occidentales», de migrantes procedentes en su mayoría de Grecia, lo que ejercía una presión considerable sobre el sistema de asilo de Hungría comparable a la ejercida sobre los de Grecia e Italia.
- 286 Sin embargo, tras la construcción por parte de Hungría de una barrera en su frontera con Serbia y el desplazamiento masivo de migrantes presentes en Hungría hacia el oeste, principalmente hacia Alemania, dicha presión disminuyó considerablemente hacia mediados de septiembre de 2015, al reducirse considerablemente el número de migrantes en situación irregular presentes en territorio húngaro.
- 287 Hungría solicitó formalmente al Consejo dejar de figurar entre los Estados miembros beneficiarios de la reubicación en el marco de estos acontecimientos, que se produjeron en septiembre de 2015.
- 288 El Consejo tomó nota de dicha solicitud y realizó la declaración a la que se hace referencia en el apartado 165 de la presente sentencia en el Pleno del Parlamento celebrado el 16 de septiembre de 2015.
- 289 Pues bien, según Hungría, que se le impusieran asignaciones imperativas para la reubicación constituye una carga desproporcionada habida cuenta de que, incluso después de mediado septiembre de 2015, seguía encontrándose en una situación de emergencia, ya que la presión migratoria ejercida sobre sus fronteras no había disminuido, sino que, a lo sumo, se había desplazado hacia su frontera con Croacia, donde considera que a diario se producían numerosos casos de cruce irregular. Hungría entiende que, por tanto, en la medida en que en todo momento, incluso una vez adoptada la Decisión impugnada, se vio confrontada a una situación de emergencia, la decisión de incluirla entre los Estados miembros de reubicación y de imponerle, por este motivo, cargas adicionales en forma de asignaciones para la reubicación constituye una violación del objetivo del artículo 78 TFUE, apartado 3, que se concreta en ayudar a los Estados miembros que se encuentran en una situación de emergencia.
- 290 A este respecto, no puede cuestionarse que la Decisión impugnada, al establecer, en particular, un reparto obligatorio entre todos los Estados miembros de los migrantes que deben ser reubicados desde Grecia y desde Italia, por una parte, tiene una repercusión sobre el conjunto de los Estados miembros de reubicación y, por otra parte, requiere que se garantice un equilibrio entre los diferentes intereses en juego, teniendo en cuenta los objetivos perseguidos por dicha Decisión. Por tanto, el que se intente lograr tal equilibrio sin tomar en consideración la situación particular de un solo Estado miembro, sino la de todos los Estados miembros, no puede considerarse contrario al principio de proporcionalidad (véase, por analogía, la sentencia de 18 de junio de 2015, Estonia/Parlamento y Consejo, C-508/13, EU:C:2015:403, apartado 39).
- 291 Cuando uno o varios Estados miembros se encuentran en una situación de emergencia en el sentido del artículo 78 TFUE, apartado 3, las cargas que conllevan las medidas provisionales adoptadas en virtud de tal disposición en beneficio de dicho o dichos Estados miembros deben, en principio, distribuirse entre los demás Estados miembros con arreglo al principio de solidaridad y de reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros, al ser éste, de conformidad con el artículo 80 TFUE, un principio rector de la política de asilo de la Unión.
- 292 Por tanto, en el presente caso, la Comisión y el Consejo consideraron justificadamente, al adoptar la Decisión impugnada, que el reparto de los solicitantes reubicados entre todos los Estados miembros, de conformidad con el principio consagrado en el artículo 80 TFUE, constituía un elemento fundamental de la Decisión impugnada. Esta constatación se desprende de las numerosas referencias que se hacen al mencionado principio en la Decisión impugnada, en particular, en sus considerandos 2, 16, 26 y 30.

- 293 Pues bien, ante la negativa de Hungría a acogerse, en cuanto beneficiaria, al mecanismo de reubicación, como había propuesto la Comisión, no se puede criticar al Consejo, a la luz del principio de proporcionalidad, por haber inferido del principio de solidaridad y de reparto equitativo de responsabilidades a que obliga el artículo 80 TFUE que se debían atribuir a Hungría asignaciones a efectos de reubicación análogas a las de los demás Estados miembros que no eran beneficiarios de dicho mecanismo de reubicación.
- 294 Asimismo, debe señalarse que la Decisión impugnada ofrece en su artículo 4, apartado 5, y en su artículo 9 la posibilidad, en determinadas circunstancias, de que un Estado miembro solicite la suspensión de las obligaciones que le incumben como Estado miembro de reubicación en virtud de dicha Decisión.
- 295 De este modo, mediante la Decisión 2016/408, adoptada en virtud del artículo 4, apartado 5, de la Decisión impugnada, el Consejo, reconociendo que la República de Austria se enfrentaba a circunstancias excepcionales y a una situación de emergencia caracterizada por una afluencia repentina de nacionales de terceros países en su territorio y que dicho Estado miembro era el segundo país de la Unión, tras el Reino de Suecia, con mayor número de solicitantes de protección internacional por habitante, decidió que las obligaciones que incumbían a la República de Austria como consecuencia de la asignación que se le había atribuido debían suspenderse durante un año en un 30 % de dicha asignación.
- 296 De igual forma, mediante la Decisión 2016/946, el Consejo, considerando que el Reino de Suecia se enfrentaba a una situación de emergencia caracterizada por una afluencia repentina de nacionales de terceros países en su territorio debida a un cambio brusco de los flujos migratorios y que dicho Estado miembro tenía, con diferencia, el mayor número de solicitantes de protección internacional por habitante en la Unión, decidió que las obligaciones que le incumbían como Estado miembro de reubicación en virtud de la Decisión impugnada debían suspenderse durante el período de un año.
- 297 Principalmente, del mecanismo de ajuste establecido en el artículo 4, apartado 3, de la Decisión impugnada resulta que un Estado miembro que considere que se encuentra en una situación de emergencia caracterizada por una afluencia repentina de nacionales de terceros países debida a un cambio brusco de los flujos migratorios puede, alegando motivos debidamente justificados, notificar a la Comisión y al Consejo dicha situación de emergencia, lo que puede llevar a que dicha Decisión sea modificada para que ese Estado miembro pueda acogerse como beneficiario, a partir del 26 de septiembre de 2016, a la reubicación de la cifra de 54 000 solicitantes establecida en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la misma Decisión.
- 298 Pues bien, la existencia de esos distintos mecanismos de ajuste demuestra que el mecanismo de reubicación que establece la Decisión impugnada, considerado en su conjunto, permite que se tenga en cuenta, de manera proporcionada, la situación particular de cada Estado miembro a este respecto.
- 299 La proporcionalidad del mecanismo de reubicación establecido por la Decisión impugnada se desprende también de la clave de reparto en función de la cual se establecieron, respectivamente en el anexo I y en el anexo II de la Decisión impugnada, las asignaciones para la reubicación desde Grecia y desde Italia.
- 300 En efecto, si bien el texto definitivo de la Decisión impugnada se limita a afirmar, en su considerando 26, que el mecanismo de reubicación que establece dicha Decisión «constituye un reparto equitativo de la carga entre Italia y Grecia, por un lado, y los demás Estados miembros, por otro, teniendo en cuenta las cifras globales disponibles sobre el cruce irregular de fronteras en 2015», es evidente que las

asignaciones establecidas en la Decisión impugnada se determinaron a partir de una clave de reparto cuyo cálculo se precisa en el considerando 25 de la propuesta inicial de la Comisión en los siguientes términos:

«[...] La clave de reparto propuesta debe basarse en a) el tamaño de la población (ponderación del 40 %); b) el PIB total (ponderación del 40 %); c) el número medio de solicitudes de asilo por millón de habitantes durante el período 2010-2014 (ponderación del 10 %, con un límite máximo del 30 % del efecto de la población y del PIB en la clave, a fin de evitar efectos desproporcionados de ese criterio en el reparto total); y d) la tasa de desempleo (ponderación del 10 %, con un límite máximo del 30 % del efecto de la población y del PIB en la clave, a fin de evitar efectos desproporcionados de ese criterio en la distribución general). [...]»

- 301 De ello se desprende que tal clave de reparto tiene por objeto garantizar un reparto de las personas reubicadas entre los Estados miembros en cuestión que sea proporcionada al peso económico de cada uno de ellos y a la presión migratoria que soportan sus respectivos sistemas de asilo.
- 302 A este respecto, la República de Polonia desarrolla, a partir del décimo motivo de Hungría, basado en los efectos desproporcionados que en dicho Estado miembro produce la imposición de asignaciones imperativas, una argumentación más general contra los supuestos efectos desproporcionados que dichas asignaciones producen en una serie de Estados miembros de acogida que, para cumplir sus obligaciones de reubicación, deben soportar cargas y realizar esfuerzos mucho más gravosos que los de otros Estados miembros de acogida. Así sucede, según la República de Polonia, respecto de los Estados miembros que son «prácticamente homogéneos desde el punto de vista étnico, como Polonia» y cuya población difiere, desde un punto de vista cultural y lingüístico, de los migrantes que deben ser reubicados en sus respectivos territorios.
- 303 Esta alegación, además de ser inadmisibles por haberse presentado en un escrito de formalización de la intervención e ir mucho más allá de la alegación de Hungría, estrictamente limitada a su situación particular (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo, C-399/12, EU:C:2014:2258, apartado 27), debe ser desestimada.
- 304 En efecto, si la reubicación debiera quedar estrictamente condicionada a la existencia de vínculos culturales o lingüísticos entre el solicitante de protección internacional y el Estado miembro de reubicación, sería imposible proceder a un reparto de dichos solicitantes entre todos los Estados miembros dentro del respeto del principio de solidaridad a que obliga el artículo 80 TFUE y, por tanto, a la adopción de un mecanismo de reubicación imperativo.
- 305 Debe añadirse que no se pueden tener en cuenta consideraciones relacionadas con el origen étnico de los solicitantes de protección internacional dado que son palmariamente contrarias al Derecho de la Unión y, en particular, al artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 306 Por último, debe desestimarse la alegación de la República de Polonia de que la Decisión impugnada es contraria al principio de proporcionalidad por cuanto no permite a los Estados miembros garantizar el ejercicio efectivo de las responsabilidades que les incumben en lo referente al mantenimiento del orden público y a la salvaguardia de la seguridad interior con arreglo al artículo 72 TFUE, lo que considera aún más grave puesto que dicha Decisión da origen a importantes movimientos «secundarios», provocados por la salida de solicitantes de su Estado miembro de acogida antes de que éste haya podido resolver definitivamente sobre sus respectivas solicitudes de protección internacional.

- 307 A este respecto, debe señalarse que el considerando 32 de la Decisión impugnada afirma que han de tomarse en consideración la seguridad nacional y el orden público durante todo el procedimiento de reubicación, hasta que se proceda al traslado efectivo del solicitante, y que, en este marco, es necesario respetar plenamente los derechos fundamentales del solicitante, incluidas las normas pertinentes en materia de protección de datos.
- 308 Desde esta perspectiva, el artículo 5 de la Decisión impugnada, titulado «Procedimiento de reubicación», dispone en su apartado 7 que los Estados miembros sólo 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.
- 309 Si, como sostiene la República de Polonia, el mecanismo establecido en el artículo 5, apartado 7, de la Decisión impugnada resultara ineficaz al obligar a los Estados miembros a controlar a numerosas personas en un corto plazo, tales dificultades de orden práctico no resultan inherentes al mencionado mecanismo y deben, en su caso, resolverse con un espíritu de cooperación y de confianza mutua — entre las autoridades de los Estados miembros beneficiarios de la reubicación y las autoridades de los Estados miembros de reubicación—, que debe prevalecer en el marco de la aplicación del procedimiento de reubicación establecido en el artículo 5 de dicha Decisión.
- 310 En vista de cuanto antecede, debe desestimarse por infundado el décimo motivo de Hungría.

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

a) Alegaciones de las partes

- 311 Hungría, apoyada por la República de Polonia, alega, en primer lugar, que la Decisión impugnada vulnera los principios de seguridad jurídica y de claridad normativa dado que, en lo referente a varios aspectos, no indica claramente cómo deben aplicarse sus disposiciones ni qué relación guardan éstas con las disposiciones del Reglamento Dublín III.
- 312 Así, considera que, si bien el considerando 35 de la Decisión impugnada aborda la cuestión de las garantías jurídicas y procesales de las decisiones de reubicación, ninguna de sus disposiciones normativas regula este asunto ni hace referencia a las disposiciones pertinentes del Reglamento Dublín III, lo que plantea, en particular, un problema en cuanto al derecho de los solicitantes a un recurso, en especial el de aquellos cuya solicitud de reubicación no sea estimada.
- 313 Según este Estado miembro, la Decisión impugnada tampoco determina con claridad los criterios de selección aplicables a la reubicación de los solicitantes. La manera en que las autoridades de los Estados miembros beneficiarios deben decidir acerca del traslado de los solicitantes a un Estado miembro de reubicación hace extremadamente difícil para dichos solicitantes saber, *a priori*, si formarán parte de las personas reubicadas y, en tal caso, en qué Estado miembro serán reubicados.
- 314 Añade que la Decisión impugnada no define adecuadamente el estatuto del que disfrutaran los solicitantes en el Estado miembro de reubicación y no garantiza que dichos solicitantes permanecerán efectivamente en el Estado miembro de reubicación 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 asegura por sí mismo que dicha Decisión alcance su objetivo, a saber, el reparto de los solicitantes entre los Estados miembros, si no se garantiza que los solicitantes permanecerán efectivamente en los Estados miembros de reubicación.

- 315 En segundo lugar, Hungría considera que 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 la cuestión de si la Decisión impugnada es, a este respecto, compatible con la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 [*Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)], completada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 31 de enero de 1967 (en lo sucesivo, «Convención de Ginebra»).
- 316 En efecto, Hungría alega que, según la interpretación recogida en el apartado 192 del Manual de 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 [Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), mayo de 1992], debe permitirse al solicitante permanecer en el territorio del país en el que haya presentado la solicitud hasta que las autoridades de dicho país adopten una decisión al respecto.
- 317 Tal derecho a permanecer en el Estado miembro en el que haya presentado su solicitud también lo reconoce, en opinión de Hungría, 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 (DO 2013, L 180, p. 60).
- 318 Pues bien, Hungría considera que la Decisión impugnada priva a los solicitantes de protección internacional del mencionado derecho y permite que se les reubique sin su consentimiento en otro Estado miembro con el que no tienen ningún vínculo significativo.
- 319 La República de Polonia sostiene que la Decisión impugnada infringe las normas de protección de los derechos humanos fundamentalmente porque sustituye al sistema establecido por el Reglamento Dublín III sin especificar ningún criterio claro para determinar el Estado miembro en el que se reubicará al solicitante tras el examen de su solicitud de protección internacional.
- 320 Considera que los solicitantes de protección internacional pueden ser reubicados, en virtud de la Decisión impugnada, en zonas remotas de la Unión con las que no tienen vínculos culturales o sociales, lo que, a su juicio, imposibilita su integración en la sociedad del Estado miembro de acogida.
- 321 El Consejo niega, en primer lugar, que la Decisión impugnada no respete los principios de seguridad jurídica y de claridad normativa. Se trata, en su opinión, de una medida de emergencia que se integra, por un lado, en el acervo del sistema europeo común de asilo, que en principio sigue siendo plenamente aplicable, y, por otro lado, en el ordenamiento jurídico creado por el sistema de los Tratados y por la Carta.
- 322 En segundo lugar, en cuanto a la supuesta violación del derecho a permanecer en el territorio, que, según la parte demandante, garantiza la Convención de Ginebra, el Consejo sostiene que ni la mencionada Convención ni el Derecho de la Unión confieren al solicitante de asilo el derecho a escoger libremente el país de acogida.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 323 En primer lugar, en cuanto al motivo basado en la violación de los principios de seguridad jurídica y de claridad normativa, ha de recordarse que la Decisión impugnada está compuesta de un conjunto de medidas provisionales en las que se incluye un mecanismo de reubicación temporal que sólo establece excepciones a determinados aspectos concretos y expresamente enumerados del acervo del sistema común de asilo. Dicho mecanismo se incardina plenamente en ese acervo, por lo que este último sigue siendo aplicable de manera general.

- 324 Desde esta perspectiva, el Consejo respetó los principios de seguridad jurídica y de claridad normativa al precisar, en concreto, en los considerandos 23, 24, 35, 36 y 40 de la Decisión impugnada, qué relación guardan las disposiciones de dicho acto con las disposiciones de actos legislativos adoptados en el marco de la política común de asilo de la Unión.
- 325 Por otro lado, debe garantizarse en el ámbito nacional el derecho a un recurso efectivo, con arreglo al artículo 47 de la Carta, contra cualquier decisión tomada por una autoridad nacional en el marco del procedimiento de reubicación que establece el artículo 5 de la Decisión impugnada.
- 326 Hungría critica asimismo la Decisión impugnada por no establecer éstas normas efectivas que garanticen que los solicitantes permanecerán en el Estado miembro de reubicación el tiempo que tarde en resolverse su solicitud o, dicho de otra forma, que garanticen que se eviten los movimientos «secundarios».
- 327 A este respecto, debe señalarse que los considerandos 38 a 41 de la Decisión impugnada hacen referencia, de manera suficientemente pormenorizada y precisa, a las medidas que los Estados miembros pueden tomar para evitar movimientos de este tipo, sobre la base de varios actos legislativos de la Unión integrantes del acervo de la política común de asilo.
- 328 Asimismo, la disposición del artículo 6, apartado 5, de la Decisión impugnada establece, de manera clara y precisa, que el solicitante o beneficiario de protección internacional que entre en el territorio de 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.
- 329 En cuanto a la alegación de Hungría de que la Decisión impugnada no incluye criterios para determinar el Estado miembro de reubicación, debe recordarse que, como se desprende del considerando 2 de dicha Decisión y como se ha señalado, en particular, en los apartados 253 y 291 a 293 de la presente sentencia, la mencionada Decisión tiene en cuenta el artículo 80 TFUE, que se aplica en la ejecución de la política de asilo de la Unión, en concreto, para la adopción de medidas provisionales sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3, y del que se desprende que la determinación del Estado miembro de reubicación debe regirse por criterios relacionados con la solidaridad y el reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros.
- 330 Debe añadirse, por una parte, que el artículo 6, apartados 1 y 2, de la Decisión impugnada establece criterios específicos para determinar el Estado miembro de reubicación relacionados con el interés superior del menor y con los vínculos familiares, que, además, son análogos a los que establece el Reglamento Dublín III.
- 331 Por otra parte, el considerando 34 de la Decisión impugnada enumera un conjunto de indicaciones que tienen principalmente por objeto que los solicitantes sean reubicados en un Estado miembro con el que tengan vínculos familiares, culturales o sociales, que deben tomarse especialmente en consideración para designar el Estado miembro de reubicación con el objetivo de facilitar la integración de los solicitantes en ese Estado miembro.
- 332 Por tanto, no puede decirse que la Decisión impugnada establezca un sistema arbitrario que haya sustituido al sistema objetivo establecido por el Reglamento Dublín III.
- 333 Por el contrario, ambos sistemas, en definitiva, no difieren sustancialmente entre sí, dado que el sistema establecido por la Decisión impugnada se basa, al igual que el sistema establecido por el Reglamento Dublín III, en criterios objetivos y no en la preferencia del solicitante de protección internacional.

- 334 En particular, la norma relativa a la responsabilidad del Estado miembro de la primera entrada, establecida en el artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III, que es la única norma para la determinación del Estado miembro responsable prevista por dicho Reglamento para la que establece una excepción la Decisión impugnada, no guarda relación con las preferencias del solicitante por un determinado Estado miembro de acogida y no tiene específicamente por objeto garantizar que exista un vínculo lingüístico, cultural o social entre dicho solicitante y el Estado miembro responsable.
- 335 Además, si bien, en el marco del procedimiento de reubicación, no se requiere el consentimiento del solicitante a su reubicación, no es menos cierto que el artículo 6, apartado 3, de la Decisión impugnada exige que se le informe, previamente a la decisión de reubicación, de que está siendo objeto de dicho procedimiento, y que el artículo 6, apartado 4, de la misma Decisión obliga a las autoridades del Estado miembro beneficiario de que se trate a notificarle la decisión de reubicación antes de llevarla a cabo efectivamente, debiéndose especificar en dicha decisión el Estado miembro de reubicación.
- 336 Por otra parte, como se desprende del considerando 35 de la Decisión impugnada, el que los solicitantes no tengan la posibilidad de elegir el Estado miembro responsable del examen de sus respectivas solicitudes justifica que deban tener derecho a un recurso efectivo contra la decisión de reubicación, con el fin de que se respeten sus derechos fundamentales.
- 337 Por último, si bien las autoridades de los Estados miembros beneficiarios disponen de un cierto margen de apreciación para determinar, de conformidad con el artículo 5, apartado 3, de la Decisión impugnada, los solicitantes concretos que pueden ser reubicados en un determinado Estado miembro de reubicación, tal margen de apreciación se justifica por el objetivo que persigue dicha Decisión, que no es sino aliviar la presión soportada por los sistemas de asilo de Grecia y de Italia mediante la reubicación de un número importante de solicitantes, en un breve plazo y de manera efectiva, en otros Estados miembros, dentro del respeto del Derecho de la Unión y, en particular, de los derechos fundamentales garantizados por la Carta.
- 338 En segundo lugar, contrariamente a lo que sostiene Hungría, no puede sostenerse fundadamente que la Decisión impugnada, al disponer que el traslado del solicitante de protección internacional puede realizarse antes de que se adopte una decisión sobre su solicitud, sea contraria a la Convención de Ginebra, por garantizar ésta el derecho a permanecer en el Estado en que se presenta la solicitud el tiempo que esta solicitud tarde en resolverse.
- 339 A este respecto, el Consejo recordó justificadamente, en el considerando 35 de la Decisión impugnada, que el Derecho de la Unión no permite al solicitante elegir el Estado miembro responsable del examen de su solicitud. En efecto, los criterios que establece el Reglamento Dublín III para determinar el Estado miembro responsable de la tramitación de una solicitud de protección internacional no guardan relación con las preferencias del solicitante por un Estado miembro de acogida determinado.
- 340 Por último, del apartado del Manual de 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 a que hace referencia Hungría no puede concluirse que la Convención de Ginebra consagre, en favor del solicitante de protección internacional, el derecho a permanecer en el Estado en que presenta la solicitud de protección el tiempo que ésta tarde en resolverse.
- 341 En efecto, tal apartado debe entenderse como una expresión concreta del principio de no devolución, que prohíbe la expulsión del solicitante de protección internacional a un Estado tercero antes de que se resuelva su solicitud.
- 342 Pues bien, el traslado en el marco de una operación de reubicación del solicitante de protección internacional de un Estado miembro a otro con la finalidad de garantizar que su solicitud sea examinada en un plazo razonable no puede considerarse una devolución a un Estado tercero.

- 343 Se trata, al contrario, de una medida de gestión de crisis, adoptada a escala de la Unión, que tiene por objeto garantizar el ejercicio efectivo, dentro del respeto de la Convención de Ginebra, del derecho fundamental al asilo, consagrado en el artículo 18 de la Carta.
- 344 Por ello, debe desestimarse por infundado el octavo motivo de Hungría.
- 345 Dado que ninguno de los motivos alegados por la República Eslovaca y por Hungría puede prosperar, procede desestimar los recursos.

IV. Costas

- 346 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que el Consejo ha solicitado que se condene en costas a la República Eslovaca y a Hungría y los recursos de estos Estados miembros han sido desestimados, procede condenarlos a cargar, además de con sus propias costas, con las costas del Consejo.
- 347 Con arreglo al artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, 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.

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

- 1) Desestimar los recursos.**
- 2) La República Eslovaca y Hungría cargarán, además de con sus propias costas, con las costas del Consejo de la Unión Europea.**
- 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 y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.**

Firmas

i — El apartado 309 del presente texto ha sufrido una modificación de carácter lingüístico con posterioridad a su primera publicación en línea.