



## Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL  
SRA. ELEANOR SHARPSTON  
presentadas el 31 de octubre de 2019<sup>1</sup>

**Asunto C-715/17**

**Comisión Europea  
contra  
República de Polonia  
Asunto C-718/17  
Comisión Europea  
contra  
Hungría  
Asunto C-719/17  
Comisión Europea  
contra**

**República Checa**

«Espacio de libertad, seguridad y justicia — Incumplimiento de Estado — Decisiones (UE) 2015/1523 y (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 dichos nacionales en el territorio de otros Estados miembros — Procedimiento de reubicación — Obligación de los Estados miembros de comunicar, a intervalos regulares y, como mínimo, cada tres meses, el número de solicitantes que se pueden reubicar rápidamente en su territorio — Obligaciones consiguientes de llevar a cabo la reubicación efectiva — Artículo 72 TFUE y seguridad nacional»

1. En circunstancias normales, el Reglamento (UE) n.º 604/2013 (en lo sucesivo, «Reglamento Dublín III»)<sup>2</sup> regula la atribución, entre los Estados miembros, de los solicitantes de protección internacional en la Unión Europea. Sin embargo, a raíz del largo conflicto de Siria se ha incrementado de forma alarmante el número total de personas que solicitan dicha protección.<sup>3</sup> La peligrosa travesía del mar Mediterráneo ha sido, y sigue siendo, una de las rutas principales de entrada de dichas personas (y de otros potenciales refugiados) en el territorio de la Unión.<sup>4</sup> Es una vía que somete a

1 Lengua original: inglés.

2 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO 2013, L 180, p. 31). El Reglamento Dublín III es el tercer acto de este tipo, concebido para determinar qué Estado miembro debe asumir la responsabilidad de examinar una solicitud de protección internacional, tras el Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas (DO 1997, C 254, p. 1; en lo sucesivo, «Convenio de Dublín»), que fue sustituido por el Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DO 2003, L 50, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento Dublín II»).

3 Véase una descripción más detallada de estos acontecimientos en mis conclusiones presentadas en el asunto A.S. y Jafari (C-490/16 y C-646/16, EU:C:2017:443), puntos 1 a 18.

4 Una entrada similar se produjo también por la llamada «ruta de los Balcanes Occidentales», tal como describo en mis conclusiones presentadas en el asunto A.S. y Jafari (C-490/16 y C-646/16, EU:C:2017:443), puntos 7 a 18.

enorme presión a dos Estados miembros, Italia y Grecia (en lo sucesivo, «Estados miembros de primera línea»), que cuentan con un extenso litoral mediterráneo que resulta prácticamente imposible de controlar. En circunstancias normales, dichos Estados miembros serían los responsables, con arreglo al artículo 13 del Reglamento Dublín III,<sup>5</sup> de examinar las solicitudes de protección internacional presentadas por las personas que entran en la Unión Europea a través de su territorio.<sup>6</sup> Pero ambos se han visto desbordados por la avalancha de potenciales solicitantes.<sup>7</sup>

2. Los días 14 y 22 de septiembre de 2015 el Consejo adoptó dos Decisiones en que establecía medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros de primera línea: la Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo<sup>8</sup> y la Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo.<sup>9</sup> La base jurídica de ambas era el artículo 78 TFUE, apartado 3. En ellas se adoptaban medidas detalladas para la reubicación, respectivamente, de 40 000 y 120 000 solicitantes de protección internacional. En lo sucesivo me referiré a estas dos Decisiones colectivamente como «Decisiones de reubicación», y solo las mencionaré individualmente cuando sea necesario.

3. Un recurso de anulación presentado contra la Decisión 2015/1601 no prosperó.<sup>10</sup>

4. La Comisión ha iniciado ahora nuevos procedimientos por incumplimiento contra tres Estados miembros: Polonia (asunto C-715/17), Hungría (asunto C-718/17) y la República Checa (asunto C-719/17). Me referiré a ellos colectivamente como «los tres Estados miembros demandados».

5. En estos procedimientos paralelos, la Comisión alega que los tres Estados miembros demandados han incumplido, en el caso de Polonia y la República Checa, el artículo 5, apartado 2, tanto de la Decisión 2015/1523 como de la Decisión 2015/1601 (en lo sucesivo, «obligación de compromiso») y, en el caso de Hungría, el artículo 5, apartado 2, de la Decisión 2015/1601 solamente, así como sus consiguientes obligaciones derivadas del artículo 5, apartados 4 a 11, de ambas Decisiones, con lo que dejaron de ayudar a Italia y a Grecia reubicando a solicitantes de protección internacional en sus respectivos territorios a fin de examinar en ellos el fondo de sus solicitudes individuales.<sup>11</sup>

6. Polonia, Hungría y la República Checa rebaten la admisibilidad de los recursos. Con carácter subsidiario, alegan que pueden invocar el artículo 72 TFUE como justificación para no aplicar dichas Decisiones (cuya validez *no* impugnan ahora), pues los actos de la Unión adoptados en virtud del título V de la Tercera Parte del TFUE (del que forma parte el artículo 78 TFUE, fundamento de las Decisiones de reubicación) «se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior».

5 El artículo 13 del Reglamento Dublín III dispone que, «si se determina [...] que el solicitante ha cruzado la frontera de un Estado miembro de forma irregular por vía terrestre, marítima o aérea, procedente de un tercer país, el Estado miembro en el que haya entrado de tal forma será responsable del examen de la solicitud de protección internacional». En términos generales, la mayor parte de los solicitantes de protección internacional que han entrado por Italia y Grecia están comprendidos en dicha disposición.

6 En mis conclusiones presentadas en el asunto Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:480), puntos 69 a 73, llamé la atención sobre algunos de los problemas que entraña la atribución automática de la responsabilidad con arreglo al artículo 13 del Reglamento Dublín III a un Estado miembro «riberaño» que recibe a personas desembarcadas tras una operación de búsqueda y salvamento marítimos («SAR»). Estos (complejos) problemas aún no se han resuelto.

7 Nada menos que en el año 2011 el Tribunal de Justicia ya reconoció, en su sentencia de 21 de diciembre de 2011, N.S. y otros (C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865), apartados 81 a 94, que podían darse circunstancias en que un Estado miembro (en aquel caso, el Reino Unido) *no* pudiese devolver a un solicitante de asilo a Grecia porque el sistema de tramitación de solicitudes de protección internacional de este último Estado miembro estuviese al borde del colapso.

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

9 Decisión 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).

10 Sentencia de 6 de septiembre de 2017, República Eslovaca y Hungría/Consejo (C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631) (en lo sucesivo, «sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo»). Véanse los puntos 62 a 69 de las presentes conclusiones.

11 En cuanto a las pretensiones formuladas en cada recurso, véanse los puntos 86 a 88 de las presentes conclusiones.

7. Los tres asuntos se han juzgado conjuntamente, y voy a presentar conclusiones comunes para los tres procedimientos por incumplimiento.

### **Marco jurídico**

8. Las Decisiones de reubicación no se pueden considerar de forma aislada. Se adoptaron en el contexto de un conjunto (ciertamente complejo) de obligaciones y disposiciones en el Derecho internacional y en el Derecho de la Unión, junto con la esmerada y detallada sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto República Eslovaca y Hungría/Consejo. Voy a tratar de exponer dicho contexto de la forma más breve posible.

### ***Declaración Universal de los Derechos Humanos***

9. El artículo 14, apartado 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>12</sup> establece, en términos muy amplios, que, «en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país». Sin embargo, el apartado 2 del mismo artículo dispone que «este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas».<sup>13</sup>

### ***Convención de Ginebra***

10. El artículo 1, sección A, punto 2, de la Convención de Ginebra,<sup>14</sup> dispone en su párrafo primero que el término «refugiado» se aplicará a toda persona que, «debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país». El párrafo segundo de la misma disposición aclara que, para los apátridas, «tal país» se refiere al país de residencia habitual.

11. No obstante, el artículo 1, sección F, establece que las disposiciones de la Convención de Ginebra «no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar: a) que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos; b) que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada; c) que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas».

12 Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París el 10 de diciembre de 1948, en la Resolución 217 A de la Asamblea General.

13 Aunque la Declaración Universal de los Derechos Humanos no es jurídicamente vinculante, constituye un punto de referencia tanto para el Derecho internacional como para el Derecho de la Unión. Véase Zamfir, I.: *The Universal Declaration of Human Rights and its relevance for the European Union*, Parlamento Europeo, 2018, EPRS\_ATA (2018)628295\_EN.

14 Firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951, entró en vigor el 22 de abril de 1954 (*Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 189, p. 137), completada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967 (*Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 606, p. 267), que entró en vigor el 4 de octubre de 1967 (en lo sucesivo, conjuntamente, «Convención de Ginebra»).

### ***Tratado de la Unión Europea***

12. Con arreglo al artículo 4 TUE, apartado 2, «la Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro».

### ***Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea***

13. El artículo 72 TFUE forma parte del capítulo 1 («Disposiciones generales») del título V («Espacio de libertad, seguridad y justicia»; en lo sucesivo, «ELSJ») de dicho Tratado. En términos sucintos, establece que «el presente título se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior».

14. El artículo 78 TFUE, que figura en el capítulo 2 («Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración»), exige en su apartado 1 a la Unión desarrollar «una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a [la Convención de Ginebra], así como a los demás tratados pertinentes». El apartado 2 ofrece la base legislativa para las medidas adoptadas con el fin de desarrollar un sistema europeo común de asilo («SECA»)<sup>15</sup>.

15. El artículo 78 TFUE, apartado 3, dispone que, «si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo».

16. El artículo 80 TFUE establece lo siguiente: «Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio.»

### ***Carta de los Derechos Fundamentales***

17. El artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>16</sup> dispone que «se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de [la Convención de Ginebra] y de conformidad con el [TUE] y con el [TFUE]».

### ***Elementos pertinentes del acervo de la Unión en materia de asilo***

18. Una amplia legislación derivada de la Unión constituye el SECA y establece normas de procedimiento y sustantivas uniformes que deben aplicar los Estados miembros al tramitar y resolver las solicitudes de protección internacional.

15 El considerando 2 del Reglamento Dublín III describe la política común en materia de asilo, incluido el SECA, como «uno de los elementos constitutivos del objetivo de la Unión Europea de establecer progresivamente un espacio de libertad, seguridad y justicia abierto a quienes, impulsados por las circunstancias, busquen legítimamente protección en la Unión».

16 DO 2012, C 326, p. 391.

### *Directiva sobre el reconocimiento*

19. La Directiva 2011/95/UE («Directiva sobre el reconocimiento»)<sup>17</sup> contiene normas uniformes que se han de aplicar para determinar si un nacional de un tercer país o un apátrida tiene derecho al estatuto del refugiado o a protección subsidiaria. Asimismo, contiene disposiciones relativas a la exclusión de dicho estatuto y que permiten a los Estados miembros revocarlo, finalizarlo o denegar su renovación en determinadas circunstancias.

20. El artículo 2, letra a), define la «protección internacional» como «el estatuto de refugiado y de protección subsidiaria definidos en las letras e) y g)»; la letra d) del mismo artículo define el «refugiado» de forma análoga al artículo 1, sección A, apartado 2, párrafo primero, de la Convención de Ginebra; la letra e) aclara que el «estatuto de refugiado» es «el reconocimiento por un Estado miembro de un nacional de un tercer país o de un apátrida como refugiado», y la letra f) contiene una definición del concepto de «persona con derecho a protección subsidiaria».

21. Las letras h) e i) del artículo 2 definen, respectivamente, la «solicitud de protección internacional» como la «petición de protección presentada [...] por un nacional de un tercer país o un apátrida que pueda presumirse aspira a obtener el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria», y el «solicitante» como «un nacional de un tercer país o un apátrida que haya presentado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se haya tomado una decisión definitiva».

22. A continuación, la Directiva sobre el reconocimiento se ocupa sucesivamente de la evaluación de las solicitudes de protección internacional (capítulo II, artículos 4 a 8) y de los requisitos para ser refugiado (capítulo III, artículos 9 a 12). El artículo 12, titulado «Exclusión», contiene una lista detallada de causas vinculantes para excluir del acceso al estatuto de refugiado a los nacionales de terceros países y a los apátridas. A los efectos de las presentes conclusiones es pertinente el tenor del artículo 12, apartado 2, donde se enumeran unas causas que coinciden en gran medida con las que contiene el artículo 1, sección F, de la Convención de Ginebra.<sup>18</sup>

23. El capítulo IV, titulado «Estatuto de refugiado», contiene una extensa disposición (el artículo 14) que enumera las circunstancias en que, una vez concedido, se puede revocar o finalizar el estatuto de refugiado o se puede denegar su renovación. Entre dichas circunstancias figura la de que el interesado debiera haber quedado excluido de dicho estatuto con arreglo al artículo 12 [artículo 14, apartado 3, letra a)], que la tergiversación u omisión de hechos fueran decisivos para la concesión del estatuto [letra b) del mismo apartado], que el interesado constituya un «peligro para la seguridad del Estado miembro en el que se encuentra» [artículo 14, apartado 4, letra a)] y que, «habiendo sido condenado por sentencia firme por un delito de especial gravedad, constituy[a] un peligro para la comunidad de dicho Estado miembro» [letra b) del mismo apartado].<sup>19</sup>

17 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO 2011, L 337, p. 9). La Directiva sobre el reconocimiento revocó la anterior Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (DO 2004, L 304, p. 12). La Directiva 2004/83 también contenía disposiciones relativas a la exclusión del estatuto de refugiado (artículo 12) o de la protección subsidiaria (artículo 17), y otras que permitían finalizar o revocar dicho estatuto, en caso de ser concedido (artículos 14, para los refugiados, y 19, para los beneficiarios de protección subsidiaria), cuando existieran motivos razonables para considerar que dicha persona constituía un peligro para la seguridad del Estado miembro en el que se encontraba.

18 Las principales diferencias consisten en que el artículo 12, apartado 2, letra b), hace referencia a un «grave delito común» y aclara que «los actos especialmente crueles, incluso si su comisión persigue un supuesto objetivo político», pueden catalogarse como delitos comunes graves; y en que la letra c) siguiente se refiere expresamente a la comisión de «actos contrarios a las finalidades y los principios de las Naciones Unidas establecidos en el Preámbulo y en los artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas», como motivo de exclusión.

19 Véase también el considerando 37, que aclara que «el concepto de seguridad nacional y de orden público incluye también los casos en que un nacional de un tercer país pertenece a una asociación que apoya el terrorismo internacional o la espalda».

24. Dentro del capítulo V, titulado «Requisitos para obtener protección subsidiaria», el artículo 17 contiene disposiciones muy similares a las que establece el artículo 12 para el estatuto de refugiado, en cuanto a la exclusión de nacionales de terceros países o de apátridas del acceso a la protección subsidiaria. Las causas vinculantes de exclusión enumeradas, además de las que contiene el artículo 12 de la Directiva en consonancia con el artículo 1, sección F, de la Convención de Ginebra, comprenden también el caso de que los solicitantes «constituy[a]n un peligro para la comunidad o para la seguridad del Estado miembro en el que se encuentran» [artículo 17, apartado 1, letra d)]. El artículo 17, apartado 2, extiende la aplicación de las exclusiones imperativas a las «personas que inciten a la comisión de los delitos o actos mencionados [en el artículo 17, apartado 1], o bien participen en su comisión». Por su parte, el artículo 17, apartado 3, faculta a los Estados miembros para excluir a un nacional de un tercer país o a un apátrida del derecho a protección subsidiaria «si, antes de su admisión en el Estado miembro de que se trate, hubiese cometido uno o varios delitos no contemplados en el [artículo 17, apartado 1] que serían sancionables con una pena privativa de libertad de haberse cometido en tal Estado miembro y si hubiese dejado su país de origen únicamente para evitar las sanciones derivadas de tales delitos».

25. El capítulo VI, titulado «Estatuto de protección subsidiaria», contiene en el artículo 19 una disposición paralela a la del artículo 14 respecto al estatuto de refugiado, que enumera las circunstancias en que, una vez concedido, se puede finalizar la protección subsidiaria o se puede denegar su renovación. En particular, tales medidas se permiten si hubiera podido excluirse<sup>20</sup> al interesado de dicha protección con arreglo al artículo 17, apartado 3 (artículo 19, apartado 2), o hubiera debido excluirse o se hubiera excluido al interesado con arreglo al artículo 17, apartados 1 o 2 [artículo 19, apartado 3, letra a)], y cuando una anterior tergiversación u omisión hubieran sido decisivas para la concesión del estatuto [artículo 19, apartado 3, letra b)].

26. Por último, dentro del capítulo VII, titulado «Contenido de la protección internacional», el artículo 21 trata de la protección contra la *devolución*. A la vez que exige a los Estados miembros «[respetar] el principio de no devolución con arreglo a sus obligaciones internacionales» (artículo 21, apartado 1), el apartado 2 del mismo artículo dispone expresamente que, «cuando no esté prohibido por las obligaciones internacionales mencionadas en el [artículo 21, apartado 1], los Estados miembros podrán devolver a un refugiado, reconocido formalmente o no, si: a) existen motivos razonables para considerar que dicha persona constituye un peligro para la seguridad del Estado miembro en el que se encuentra, o b) habiendo sido condenado por sentencia firme por un delito de especial gravedad, constituye un peligro para la comunidad de dicho Estado miembro».

#### *Directiva sobre los procedimientos*

27. La Directiva 2013/32/UE (en lo sucesivo, «Directiva sobre los procedimientos»)<sup>21</sup> establece un procedimiento uniforme para la tramitación de las solicitudes de protección internacional. Su considerando 51 declara expresamente que, «de conformidad con el artículo 72 [TFUE], [dicha] Directiva se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior».

28. La definición de «solicitante» que contiene el artículo 2, letra c), de esta Directiva reproduce la del artículo 2, letra i), de la Directiva sobre el reconocimiento.

20 En realidad, el artículo 19, apartado 2, dice «hubiera *debido* excluirse a dichas personas [...] con arreglo al artículo 17, apartado 3» (el subrayado es mío). No obstante, dado que esta última disposición otorga a los Estados miembros la *facultad* de excluir al solicitante, en lugar de *obligarles* a hacerlo, he preferido utilizar en mis conclusiones el verbo «poder», que parece más lógico.

21 Directiva 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).

29. Dado que los menores no acompañados figuraban entre los numerosos solicitantes que debían ser reubicados con arreglo a las Decisiones de reubicación, procede hacer mención del artículo 25, apartado 6, letras a), inciso iii), y b), inciso iii), de la Directiva sobre los procedimientos, que permite a los Estados miembros apartarse de las normas de procedimiento generalmente aplicables si el menor no acompañado «puede ser considerado por motivos graves un peligro para la seguridad nacional o el orden público del Estado miembro, o ha sido expulsado con carácter ejecutorio por motivos graves de seguridad o de orden público con arreglo al Derecho nacional».<sup>22</sup>

30. Con carácter general, el artículo 31 de la Directiva sobre los procedimientos, titulado «Procedimiento de examen», autoriza expresamente a los Estados miembros a acelerar el procedimiento de examen y a llevarlo a cabo en la frontera o en zonas de tránsito, en particular, si «el solicitante pudiese ser considerado por razones graves un peligro para la seguridad nacional o el orden público del Estado miembro o hubiese sido expulsado con carácter ejecutorio por motivos graves de seguridad o de orden público con arreglo al Derecho nacional» [artículo 31, apartado 8, letra j)].<sup>23</sup>

#### *Directiva sobre la acogida*

31. La Directiva 2013/33/UE (en lo sucesivo, «Directiva sobre la acogida»)<sup>24</sup> complementa la Directiva sobre los procedimientos introduciendo normas detalladas relativas al tratamiento («acogida») de los solicitantes de protección internacional mientras se tramitan sus solicitudes. La definición de «solicitante» que contiene el artículo 2, letra b), de esta Directiva reproduce la del artículo 2, letra i), de la Directiva sobre el reconocimiento.

32. Dentro de su capítulo II, titulado «Disposiciones generales sobre las condiciones de acogida», el artículo 7, apartado 1, establece el principio de que los solicitantes podrán circular libremente por el territorio del Estado miembro de acogida o dentro de una zona que les haya asignado dicho Estado miembro. Sin embargo, como excepción a dicho principio, el artículo 7, apartado 2, autoriza expresamente a los Estados miembros a «asignar residencia al solicitante por razones de interés público, de orden público o cuando así lo requirieran la tramitación rápida y la supervisión eficaz de su solicitud de protección internacional».

33. El artículo 8 regula el internamiento de los solicitantes. Su apartado 2 dispone que, «cuando ello resulte necesario, sobre la base de una evaluación individual de cada caso, los Estados miembros podrán internar a un solicitante siempre que no se puedan aplicar efectivamente medidas menos coercitivas». La lista exhaustiva de causas de internamiento admitidas incluye, en el artículo 8, apartado 3, letra e), «cuando así lo exija la protección de la seguridad nacional y el orden público».

#### *Directiva sobre el retorno*

34. Por último, si un solicitante al que no se le ha concedido la protección internacional permanece de forma irregular en el territorio de un Estado miembro, la Directiva 2008/115/CE (en lo sucesivo, «Directiva sobre el retorno»)<sup>25</sup> establece normas comunes para su expulsión y repatriación.

22 La redacción del artículo 25 es, por usar un término suave, enrevesada; aconsejo a los lectores interesados que deseen profundizar en este tema, que lean el texto íntegro de la Directiva sobre los procedimientos.

23 Véase también a este respecto, el considerando 20: «En circunstancias bien definidas, [...] por motivos graves de seguridad nacional o de orden público, los Estados miembros deben poder acelerar el procedimiento de examen, en particular, estableciendo unos plazos más breves, aunque razonables, para algunas fases del procedimiento, sin perjuicio de que se efectúe un examen adecuado y completo de la solicitud ni de un acceso efectivo por parte del solicitante a los principios y garantías fundamentales establecidos en la presente Directiva.»

24 Directiva 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).

25 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO 2008, L 348, p. 98).

35. Su artículo 1 explica que la Directiva «establece normas y procedimientos comunes que deberán aplicarse en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, de conformidad con los derechos fundamentales como principios generales del Derecho [de la Unión], así como del Derecho internacional, incluidas las obligaciones en materia de protección de los refugiados y de derechos humanos».

36. De conformidad con el artículo 2, dicha Directiva se aplica, con ciertas excepciones,<sup>26</sup> a los nacionales de terceros países en situación irregular en el territorio de un Estado miembro.

37. El artículo 6, apartado 1, obliga a los Estados miembros a dictar una decisión de retorno<sup>27</sup> contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio. Si fuera necesaria la salida inmediata del nacional de un tercer país por motivos de orden público o de seguridad nacional, dicha decisión podrá ser adoptada, aunque el interesado sea titular de un permiso de residencia válido u otra autorización que le otorgue un derecho de estancia expedido por otro Estado miembro (artículo 6, apartado 2). Con carácter general se establece un plazo de entre 7 y 30 días para la salida voluntaria (artículo 7, apartado 1), pero, «si existiera riesgo de fuga, [...] o si la persona de que se trate representara un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional, los Estados miembros podrán abstenerse de conceder un plazo para la salida voluntaria, o podrán conceder un periodo inferior a siete días» (artículo 7, apartado 4). Como último recurso, se pueden utilizar medidas coercitivas para la expulsión (artículo 8, apartado 4).

38. El artículo 11 se ocupa de la prohibición de entrada que puede acompañar a una expulsión. Esta prohibición es obligatoria si no se ha concedido ningún plazo para la salida voluntaria [artículo 11, apartado 1, letra a)]. Su duración «se determinará con la debida consideración de todas las circunstancias pertinentes del caso concreto y, en principio, su vigencia no excederá de cinco años. Podrá sin embargo exceder de cinco años si el nacional de un tercer país representa una amenaza grave para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional» (artículo 11, apartado 2). En circunstancias concretas, cuando este trato coercitivo sea proporcionado y esté debidamente justificado, los Estados miembros podrán mantener internados a los nacionales de terceros países al objeto de su expulsión (véanse las normas concretas del artículo 15).

### *Decisiones de reubicación*

39. Antes de adoptarse las Decisiones de reubicación, la Unión Europea tomó medidas para afrontar lo que ya se había calificado como crisis migratoria mundial. Tras la Recomendación de la Comisión de 8 de junio de 2015,<sup>28</sup> el 20 de julio de 2015 veintisiete Estados miembros (salvo Hungría), junto con Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza (en lo sucesivo, «Estados de Dublín») acordaron reubicar,

26 Los Estados miembros pueden decidir no aplicar la Directiva a los nacionales de terceros países que se encuentren en alguna de las dos situaciones referidas en el artículo 2, apartado 2, es decir: «a) a los que se les deniegue la entrada con arreglo al artículo 13 del código de fronteras Schengen, o que sean detenidos o interceptados por las autoridades competentes con ocasión del cruce irregular de las fronteras exteriores terrestres, marítimas o aéreas de un Estado miembro y no hayan obtenido ulteriormente una autorización o derecho de estancia en dicho Estado miembro», o «b) que estén sujetos a medidas de retorno que sean constitutivas de sanciones penales o consecuencia de sanciones penales, con arreglo a la legislación nacional, o que estén sujetos a procedimientos de extradición». Asimismo, la Directiva no se aplica a «los beneficiarios del derecho [de la Unión] a la libre circulación, con arreglo a la definición del artículo 2, apartado 5, del código de fronteras Schengen» (excepción que difícilmente será relevante en el presente procedimiento).

27 Definida en el artículo 3, punto 4, como «una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se declare irregular la situación de un nacional de un tercer país y se imponga o declare una obligación de retorno» (la cual se define, a su vez, con detalle en el artículo 3, punto 3).

28 Recomendación de la Comisión, de 8 de junio de 2015, sobre un programa europeo de reasentamiento, C(2015) 3560 final.

mediante programas multilaterales y nacionales, a 22 504 personas desplazadas desde fuera de la Unión y que estaban claramente necesitadas de protección internacional.<sup>29</sup> Los lugares de reubicación estaban repartidos entre los Estados miembros y los Estados de Dublín conforme a los compromisos asumidos en el anexo a la Resolución de 20 de julio de 2015.<sup>30</sup>

40. Los días 14 y 22 de septiembre de 2015, respectivamente, el Consejo adoptó las Decisiones 2015/1523 y 2015/1601 sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3, como fundamento jurídico para adoptar medidas provisionales con el fin de hacer frente a la situación de emergencia que se vivía en los Estados miembros de primera línea. Ambas decisiones se adoptaron tras una propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo. La Decisión 2015/1523 fue adoptada por consenso,<sup>31</sup> mientras que la Decisión 2015/1601 lo fue por mayoría cualificada.<sup>32</sup> El tenor de una y otra Decisión de reubicación no es totalmente idéntico. Con arreglo a la Decisión 2015/1523, 40 000 solicitantes de protección internacional debían ser reubicados desde Italia y Grecia con arreglo al acuerdo alcanzado entre los Estados miembros en la Resolución de 20 de julio de 2015. De conformidad con la Decisión 2015/1601, eran 120 000 los solicitantes de protección internacional procedentes de Italia y Grecia los que habían de reubicar. En los anexos de esta Decisión se concretan las cifras de personas que debían reubicarse en cada Estado miembro.

41. El 15 de diciembre de 2015, la Comisión adoptó una Recomendación relativa a un régimen voluntario de admisión humanitaria con Turquía, que proponía que los Estados participantes admitiesen a personas desplazadas por el conflicto de Siria y que estuviesen necesitadas de protección internacional y hubiesen sido registradas por las autoridades turcas antes del 29 de noviembre de 2015. Este régimen sería una medida de acompañamiento de los compromisos mutuos que contenía el Plan de Acción Conjunto entre la Unión y Turquía de 29 de noviembre de 2015.<sup>33</sup>

#### *Decisión 2015/1523*

42. Los considerandos de la Decisión 2015/1523 contienen las siguientes declaraciones:<sup>34</sup>

«(1) De conformidad con el artículo 78 [TFUE], apartado 3, [...], en caso de que uno o más Estados miembros se enfrenten a una situación de emergencia caracterizada por una afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo, a propuesta de la Comisión, y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados.

29 Véase la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 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 [COM(2016) 171 final], p. 2. Los Estados de Dublín participaron junto con los Estados miembros de la Unión en la posterior iniciativa.

30 Documento del Consejo n.º 11130/15: «Conclusiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre el reasentamiento mediante programas multilaterales y nacionales de 20 000 personas claramente necesitadas de protección internacional» (en lo sucesivo, «Resolución de 20 de julio de 2015»).

31 Véase el documento del Consejo n.º 11969/15, PRESSE 53, PR CO 45, sobre la sesión 3498 del Consejo. Conforme a los Protocolos n.º 21 y n.º 22 de los Tratados de la Unión, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido no participaron en la adopción de la Decisión 2015/1523.

32 Véase la sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo, apartado 11. La propuesta original de la Comisión para esta Decisión fue modificada por el Consejo, a instancia de Hungría, a fin de suprimir toda referencia a Hungría como Estado miembro beneficiario. En la posterior votación, la República Checa, Hungría, Rumanía y Eslovaquia votaron en contra de la adopción de la modificación propuesta. Finlandia se abstuvo. Al igual que con la Decisión 2015/1523, conforme a los Protocolos n.º 21 y n.º 22 de los Tratados de la Unión, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido no participaron en la adopción de la Decisión 2015/1601.

33 COM(2016) 171 final, punto 1.2, p. 2.

34 Los considerandos 1 a 5 de la Decisión 2015/1601 reproducen los considerandos 1 a 5 de la Decisión 2015/1523. Por este motivo, no los voy a repetir más adelante, en el punto 51. Tras las declaraciones de los cinco primeros considerandos, la numeración difiere, pero el contenido coincide en lo fundamental.

- (2) De conformidad con el artículo 80 del TFUE, las políticas de la Unión en el ámbito de los controles fronterizos, el asilo y la inmigración y su aplicación se rigen por los principios 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.
- (3) La reciente situación de crisis en el Mediterráneo dio lugar a que las instituciones de la Unión reconociesen de inmediato los flujos migratorios excepcionales en esta región y reclamasen 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 presentó un plan de diez puntos con medidas de aplicación inmediata en respuesta a esta crisis, incluido el compromiso de estudiar opciones para un mecanismo de reubicación de emergencia.
- (4) En su reunión de 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 incrementar 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 sobre una base voluntaria, así como a desplegar equipos de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) 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 base su respuesta a las últimas tragedias acaecidas en el Mediterráneo en la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades y de que intensifique sus esfuerzos en este ámbito para apoyar a aquellos Estados miembros que reciben el mayor número de refugiados y solicitantes de protección internacional, en términos absolutos o relativos.

[...]

- (9) Entre los Estados miembros que padecen una especial presión, y vistos los trágicos acontecimientos acaecidos recientemente en el Mediterráneo, Italia y Grecia en particular han experimentado flujos sin precedentes de inmigrantes, incluidos solicitantes de protección internacional que están manifiestamente en necesidad de protección internacional, que llegan a sus territorios, lo que ejerce una fuerte presión sobre sus sistemas de migración y asilo.
- (10) 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 fronteras de la Unión en 2014. En ese año, más de 170 000 inmigrantes llegaron solo a Italia de forma irregular, lo que representa un aumento del 277 % en comparación con 2013. También se ha registrado un aumento constante en Grecia, con la arribada de más de 50 000 inmigrantes irregulares, lo que supone un aumento del 153 % en comparación con 2013. Las cifras totales han aumentado aún más a lo largo de 2015. En los primeros seis meses de 2015, Italia ha experimentado un aumento del 5 % de los cruces irregulares de fronteras en comparación con el mismo período del año pasado. Grecia se ha enfrentado a un incremento agudo del número de cruces de fronteras irregulares durante el mismo período, equivalente a seis veces los registrados durante los primeros seis meses de 2014 (más de 76 000 entre enero y junio de 2015 frente a 11 336 en el mismo período de 2014). Una proporción significativa del total de inmigrantes irregulares detectados en estas dos regiones era de nacionalidades que, sobre la base de los datos de Eurostat, alcanzan un alto nivel de reconocimiento en la Unión.

[...]

(13) Debido a la inestabilidad y a los conflictos en curso en los vecinos inmediatos de Italia y Grecia, es muy probable que sus sistemas de migración y asilo sigan soportando una importante y creciente presión y que una parte significativa de los migrantes puedan necesitar protección internacional. Esto demuestra la urgente necesidad de mostrar solidaridad con Italia y Grecia, y de complementar las acciones adoptadas hasta la fecha con medidas provisionales en el ámbito del asilo y la migración.

[...]

(16) En caso de que un Estado miembro se viera confrontado a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar medidas provisionales en beneficio de dicho Estado miembro, sobre la base del artículo 78, apartado 3, del TFUE. Dichas medidas podrán incluir, llegado el caso, una suspensión de las obligaciones del Estado miembro en cuestión previstas en la presente Decisión.

(17) De conformidad con el artículo 78, apartado 3, del TFUE, las medidas previstas en beneficio de Italia y Grecia deben ser de carácter provisional. Un plazo de 24 meses es razonable con objeto de garantizar que las medidas establecidas en la presente Decisión tengan un efecto real en lo que se refiere al apoyo a Italia y Grecia para hacer frente a los importantes flujos de inmigrantes en sus territorios.

(18) Las medidas para reubicar desde Italia y Grecia, tal como están establecidas en la presente Decisión, implican una excepción temporal a la norma establecida en el artículo 13, apartado 1, del [Reglamento Dublín III], según la cual de otro modo Italia y Grecia habrían sido responsables del examen de una solicitud de protección internacional basada en los criterios establecidos en el capítulo III de dicho Reglamento, así como una excepción temporal de las fases procesales, incluidos los plazos, establecidas en los artículos 21, 22 y 29 de dicho Reglamento. Las demás disposiciones del [Reglamento Dublín III], incluidas las normas de aplicación establecidas en el Reglamento (CE) n.º 1560/2003 de la Comisión<sup>35</sup> y el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 118/2014 de la Comisión,<sup>36</sup> siguen aplicándose, incluidas las normas que recoge sobre la obligación de los Estados miembros que efectúan el traslado de sufragar los costes necesarios para trasladar a un solicitante al Estado miembro de reubicación y sobre la cooperación en materia de traslados entre Estados miembros, así como sobre transmisión de información a través de la red de comunicación electrónica DubliNet.

La presente Decisión también implica una excepción al consentimiento del solicitante de protección internacional mencionado en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo.<sup>37</sup>

(19) Las medidas de reubicación no dispensan a los Estados miembros de aplicar en su totalidad el [Reglamento Dublín III], incluidas las [disposiciones] relacionadas con la reagrupación familiar, la protección especial de menores no acompañados y la cláusula discrecional por motivos humanitarios.

[...]

35 Reglamento del Consejo, de 2 de septiembre de 2003, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 343/2003 (DO 2003, L 222, p. 3).

36 Reglamento de la Comisión, de 30 de enero de 2014, por el que se modifica el Reglamento n.º 1560/2003 (DO 2014, L 39, p. 1).

37 Reglamento 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).

(21) Las medidas provisionales se destinan a aliviar la fuerte presión en materia de asilo que sufren Italia y Grecia, en particular reubicando a un significativo número de solicitantes que tienen manifiestamente necesidad de protección internacional llegados a territorio italiano o griego, a partir de la fecha en que sea aplicable la presente Decisión. Sobre la base del total de nacionales de terceros países llegados de forma irregular a Italia o Grecia en 2014 y del número de los que tienen manifiestamente necesidad de protección internacional, un total de 40 000 solicitantes de esta categoría deben ser reubicados desde Italia y Grecia. Esta cifra representa aproximadamente el 40 % del total de ciudadanos de terceros países que tienen manifiestamente necesidad de protección internacional llegados de forma irregular a Italia y Grecia en 2014. Por tanto, la medida de reubicación propuesta en la presente Decisión constituye un reparto equitativo de la carga entre Italia y Grecia, por una parte, y con los demás Estados miembros, por otra. Con arreglo a las mismas cifras totales disponibles para 2014 y los primeros cuatro meses de 2015 en Italia con respecto a Grecia, el 60 % de dichos solicitantes deben ser reubicados desde Italia y el 40 % desde Grecia.

[...]

(24) Con vistas a aplicar el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad, y teniendo en cuenta que la presente Decisión constituye un paso más en el desarrollo de las políticas en este ámbito, conviene garantizar que los Estados miembros que reubican a los solicitantes que tengan manifiestamente necesidad de protección internacional desde Italia o Grecia de conformidad con la presente Decisión reciban una cantidad a tanto alzado por cada persona reubicada que sea idéntica a la cantidad a tanto alzado prevista en el artículo 18 del Reglamento (UE) n.º 516/2014, a saber, 6 000 EUR, aplicada mediante los mismos procedimientos. Ello implica una excepción limitada y temporal a lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento 516/2014, ya que la cantidad a tanto alzado debe pagarse con respecto de los solicitantes reubicados y no de los beneficiarios de protección internacional. Dicha prórroga temporal del ámbito de los beneficiarios potenciales de la suma a tanto alzado constituye efectivamente parte integrante del plan de emergencia establecido por la presente Decisión.

(25) Es necesario establecer un procedimiento rápido de reubicación y acompañar la aplicación de las medidas provisionales con una estrecha cooperación administrativa entre los Estados miembros y el apoyo operativo prestado por la OEAA.

(26) 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 disposiciones pertinentes sobre protección de datos, cuando un Estado miembro tenga motivos razonables para considerar a un solicitante como un peligro para su seguridad nacional u orden público, deberá informar de ello a los demás Estados miembros.

[...]

(32) Deben tomarse medidas a fin de evitar movimientos secundarios por parte de las personas reubicadas desde el Estado miembro de reubicación en otros Estados miembros que puedan mermar la aplicación eficaz de la presente Decisión. En particular, los solicitantes deberán ser informados de las consecuencias de su posterior desplazamiento irregular en el interior de los Estados miembros y del hecho de que, en caso de que el Estado miembro de reubicación les conceda protección internacional, en principio, solo podrán disfrutar de los derechos vinculados a la protección internacional en dicho Estado miembro.

[...]

(41) Habida cuenta de la urgencia de la situación, la presente Decisión debe entrar en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*».

43. El artículo 1 declaraba que la Decisión 2015/1523 «establec[ía] 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 en dichos Estados miembros».

44. El artículo 2 incluía las siguientes definiciones:

- «a) “solicitud de protección internacional”: solicitud de protección internacional según se define en el artículo 2, letra h), de la [Directiva sobre el reconocimiento];
- b) “solicitante”: nacional de un tercer país o apátrida que ha presentado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no exista una resolución definitiva;
- c) “protección internacional”: estatuto de refugiado y de protección subsidiaria tal como se definen en el artículo 2, letras e) y g), respectivamente, de la [Directiva sobre el reconocimiento];
- d) “miembros de la familia”: miembros de la familia tal como se definen en el artículo 2, letra g), del [Reglamento Dublín III];
- e) “reubicación”: reubicación en el territorio del Estado miembro de reubicación de un solicitante desde el territorio del Estado miembro que los criterios establecidos en el capítulo III del [Reglamento Dublín III] señalen como responsable del examen de su solicitud de protección internacional;
- f) “Estado miembro de reubicación”: Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional de conformidad con el [Reglamento Dublín III] presentada por un solicitante a raíz de su reubicación en el territorio de dicho Estado miembro.»

45. De conformidad con el artículo 3, apartado 1, la reubicación con arreglo a la Decisión 2015/1523 afectaría únicamente a los solicitantes que hubiesen 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.

46. El artículo 4 disponía lo siguiente:

«A raíz del acuerdo alcanzado entre los Estados miembros mediante la Resolución de 20 de julio de 2015 de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre la reubicación de 40 000 personas claramente necesitadas de protección internacional que en la actualidad se encuentran en Italia y Grecia:

- a) se reubicará a 24 000 solicitantes desde Italia en el territorio de los demás Estados miembros;
- b) se reubicará a 16 000 solicitantes desde Grecia en el territorio de los demás Estados miembros.»

47. El procedimiento de reubicación se establecía en el artículo 5, disposición que estaba redactada en términos muy similares al artículo 5 de la Decisión 2015/1601, cuyo tenor reproduzco íntegramente más adelante. Por lo tanto, no lo voy a reiterar aquí.

48. El artículo 10 disponía que «el Estado miembro de reubicación recibirá una cantidad a tanto alzado de 6 000 EUR por cada persona reubicada con arreglo a la presente Decisión. Esta ayuda financiera se ejecutará mediante los procedimientos establecidos en el artículo 18 del Reglamento (UE) n.º 516/2014».

49. De conformidad con el artículo 12, con arreglo a la información facilitada por los Estados miembros y las agencias correspondientes, la Comisión había de informar al Consejo cada seis meses acerca de la ejecución de la Decisión 2015/1523. Asimismo, la Comisión debía informar al Consejo cada seis meses, basándose en la información facilitada por Italia y Grecia, sobre la aplicación de los «planes de trabajo» a que se refiere el artículo 8.<sup>38</sup>

50. El artículo 13 declaraba que la Decisión 2015/1523 entraría en vigor el 15 de septiembre de 2015 y sería aplicable hasta el 17 de septiembre de 2017.

#### *Decisión 2015/1601*

51. En los considerandos de la Decisión 2015/1601 se recogen los siguientes enunciados adicionales:<sup>39</sup>

«(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 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 adoptó la Decisión (UE) 2015/1523, 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.

[...]

(18) [...] la Decisión (UE) 2015/1523 obliga a Italia y a Grecia 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. Las hojas de ruta que a tal fin han presentado Italia y Grecia deben actualizarse para tener en cuenta la presente Decisión.

[...]

(20) A partir del 26 de septiembre de 2016, 54 000 solicitantes deben ser reubicados proporcionalmente en otros Estados miembros desde Italia y Grecia. El Consejo y la Comisión deben revisar de forma permanente la situación relativa a los flujos masivos de nacionales de

<sup>38</sup> El artículo 8 describía las medidas complementarias que debían adoptar Italia y Grecia y que cada uno de esos Estados miembros debía de presentar a la Comisión, a más tardar, el 16 de septiembre de 2015 en un «plan de trabajo».

<sup>39</sup> Los considerandos 1 a 5 de la Decisión 2015/1601 reproducían los considerandos 1 a 5 de la Decisión 2015/1523, expuestos en el punto 42 de las presentes conclusiones.

terceros países a los Estados miembros. La Comisión presentará, según proceda, propuestas de modificación de la presente Decisión con el fin de hacer frente a la evolución de la situación sobre el terreno y a su impacto sobre el mecanismo de reubicación, así como a la evolución de la presión sobre los Estados miembros, en particular sobre los Estados miembros de primera línea. Al hacerlo, tendrá en cuenta el punto de vista del Estado miembro probablemente beneficiario.

[...]

(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.

[...]

(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 establecido en ese mismo artículo, la presente Decisión no excede de lo necesario para alcanzar estos objetivos.

[...]

(50) Habida cuenta de la urgencia de la situación, la presente Decisión debe entrar en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.<sup>40</sup>

52. El artículo 1, apartado 1, era de tenor idéntico al de la única frase del artículo 1 de la Decisión 2015/1523 (establecimiento de medidas provisionales). El artículo 1, apartado 2, obligaba a la Comisión a examinar de forma permanente la situación relativa a los flujos masivos de nacionales de terceros países y a presentar propuestas de modificación de dicha Decisión con el fin de tener en cuenta la evolución de la situación sobre el terreno y su impacto sobre el mecanismo de reubicación.<sup>41</sup>

53. Las definiciones del artículo 2 eran idénticas a las del artículo 2 de la Decisión 2015/1523, por lo que no voy a repetir las aquí.

54. Asimismo, el artículo 3 («Ámbito de aplicación») estaba redactado en términos similares al artículo 3 de la Decisión 2015/1523.

40 Los considerandos de la Decisión 2015/1601 correspondientes a los ya reproducidos en el punto 42 en relación con la Decisión 2015/1523 son los considerandos 10, 16, 21, 22, 23, 24, 30, 31, 32 y 38. Para evitar la repetición del material, no los he reproducido por segunda vez.

41 La Decisión 2015/1601 fue debidamente modificada por la Decisión (UE) 2016/1754 del Consejo: véanse el punto 55 y la nota 42 de las presentes conclusiones.

55. El artículo 4 llevaba por título «Reubicación de 120 000 solicitantes entre los Estados miembros» y tenía el siguiente tenor:

- «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 más tardar el 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.

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.

El artículo 10 se aplicará *mutatis mutandis* a cada caso de dicha admisión legal, dando lugar a una reducción de la obligación de reubicación.

Los Estados miembros que elijan la opción prevista en este apartado comunicarán mensualmente a la Comisión el número de personas que hayan admitido legalmente a los efectos del presente apartado, indicando el tipo de programa en virtud del cual haya tenido lugar la admisión y la modalidad de admisión legal utilizada.»<sup>42</sup>

42 El artículo 4, apartado 3 *bis*, fue introducido por la Decisión (UE) 2016/1754 del Consejo, de 29 de septiembre de 2016, que modifica la Decisión 2015/1601 (DO 2016, L 268, p. 82). Con dicha modificación se pretendía contabilizar los esfuerzos realizados por los Estados miembros en la admisión de ciudadanos sirios presentes en Turquía a través del reasentamiento, la admisión humanitaria u otras formas de admisión legal en el número total de solicitantes de protección internacional que han de ser reubicados en su territorio en virtud de la Decisión 2015/1601. En lo que atañe a los 54 000 solicitantes mencionados en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2015/1601, la modificación permitía a los Estados miembros deducir, del número de solicitantes reubicados asignado, el número de nacionales sirios presentes en Turquía admitidos en sus territorios a través del reasentamiento, la admisión humanitaria u otras formas de admisión legal con arreglo a los programas nacionales o multilaterales *distintos* del programa de reasentamiento establecido con arreglo a las Conclusiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo el 20 de julio de 2015. Era de aplicación el artículo 10 de la Decisión 2015/1601, lo que significa que los Estados miembros que utilizasen este mecanismo recibirían la suma de 6 500 euros por cada solicitante reubicado. Véase COM(2016) 171 final, punto 2.1.

56. El anexo I contenía una lista de los solicitantes de protección internacional que se asignaban a cada Estado miembro desde Italia. El anexo II recogía la correspondiente lista respecto a Grecia.

57. El artículo 5 establecía lo siguiente:

«1. A efectos de la cooperación administrativa necesaria para la aplicación de la presente Decisión, cada Estado miembro designará un punto de contacto nacional, cuya dirección comunicará a los demás Estados miembros y a la EASO. En colaboración con la EASO y otras agencias pertinentes, los Estados miembros adoptarán todas las medidas adecuadas para establecer una cooperación directa y el intercambio de información entre las autoridades competentes, también en lo que respecta a los motivos contemplados en el apartado 7.

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.

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.

5. Solo podrá reubicarse a los solicitantes de los cuales deban tomarse impresiones dactilares conforme a las obligaciones establecidas en el artículo 9 del Reglamento (UE) n.º 603/2013<sup>43</sup> una vez que dichas impresiones dactilares hayan sido recogidas y transmitidas al Sistema Central de Eurodac, conforme a lo dispuesto en dicho Reglamento.

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 o bien en caso de que existan motivos fundados para aplicar las disposiciones de exclusión establecidas en los artículos 12 y 17 de la Directiva 2011/95/UE.

43 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Europa» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento 604/2013, y a las solicitudes de comparación con datos de Europa presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europa a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (DO 2013, L 180, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento Eurodac»). Su artículo 9, apartado 1, dispone que «los Estados miembros tomarán sin demora las impresiones dactilares de todos los dedos del solicitante de protección internacional mayor de catorce años».

8. Para la ejecución de todos los aspectos del procedimiento de reubicación descrito en el presente artículo, los Estados miembros podrán decidir el envío de funcionarios de enlace a Italia y Grecia después de intercambiar toda la información pertinente.

9. En consonancia con el acervo de la Unión, los Estados miembros deberán cumplir plenamente las obligaciones que les incumben. En consecuencia, Italia y Grecia deberán garantizar la identificación, el registro y toma de impresiones dactilares para el procedimiento de reubicación. Al objeto de garantizar la eficiencia y gestión del proceso, las instalaciones y medidas de recepción estarán debidamente organizadas para ofrecer alojamiento temporal a las personas, de acuerdo con el acervo de la Unión, hasta que se haya adoptado una decisión rápida sobre su situación. Los solicitantes que eludan el procedimiento de reubicación quedarán excluidos de la reubicación.<sup>44</sup>

10. El procedimiento de reubicación regulado en el presente artículo se realizará lo más rápidamente posible y, en cualquier caso, en un plazo no superior a dos meses tras la fecha de la comunicación del Estado miembro de reubicación a la que se refiere el apartado 2, a menos que el Estado miembro de reubicación haya manifestado su conformidad, según lo dispuesto en el apartado 4, en un plazo inferior a dos semanas antes de la expiración de los citados dos meses. En tal caso, el plazo para completar el procedimiento de reubicación podrá prorrogarse por un período máximo de dos semanas. Además, este plazo podrá ampliarse otras cuatro semanas, según proceda, cuando Italia y Grecia demuestren la existencia de obstáculos prácticos objetivos que impidan el traslado.

En caso de que el procedimiento de reubicación no se complete dentro de este plazo, y salvo si Italia y Grecia acuerdan con el Estado miembro de reubicación una prórroga razonable del plazo, Italia y Grecia seguirán siendo responsables de examinar la solicitud de protección internacional de conformidad con el [Reglamento Dublín III].

11. Tras la reubicación del solicitante, el Estado miembro de reubicación tomará y transmitirá al Sistema Central de Eurodac las impresiones dactilares del solicitante de conformidad con el artículo 9 del [Reglamento Eurodac], y actualizará las series de datos de conformidad con el artículo 10 y, en su caso, el artículo 18 de dicho Reglamento.»

58. Con arreglo al artículo 10, el Estado miembro de reubicación recibía una cantidad a tanto alzado de 6 000 euros por cada persona reubicada, mientras que Italia y Grecia (según el caso) recibían una cantidad a tanto alzado de al menos 500 euros.

59. De conformidad con el artículo 12, con arreglo a la información facilitada por los Estados miembros, la Comisión había de informar al Consejo cada seis meses acerca de la ejecución de la Decisión 2015/1601.

60. El artículo 13 declaraba que la Decisión 2015/1601 entraría en vigor el 25 de septiembre de 2015 y sería aplicable hasta el 26 de septiembre de 2017.

44 El artículo 5, apartado 9, de la Decisión 2015/1601 era básicamente una versión más desarrollada del artículo 5, apartado 9, de la Decisión 2015/1523.

61. Desde entonces, la Comisión ha emitido quince informes sobre la reubicación y reasentamiento conforme al artículo 12 de las Decisiones de reubicación y al punto 6 de la Comunicación de la Comisión de 4 de marzo de 2016 [«Restablecer Schengen — Hoja de ruta», COM(2016) 120 final].<sup>45</sup>

### *Sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo*

62. Los días 2 y 3 de diciembre de 2015, respectivamente, Eslovaquia y Hungría interpusieron sendos recursos contra el Consejo instando la anulación de la Decisión 2015/1601.<sup>46</sup> Eslovaquia invocó seis motivos, y Hungría, otros diez.

63. El Tribunal de Justicia examinó los motivos agrupándolos en subepígrafes. Comenzó valorando la alegación según la cual el artículo 78 TFUE, apartado 3, no constituía una base jurídica adecuada para la Decisión 2015/1601. Dividió dicha valoración en los siguientes aspectos: i) el carácter legislativo de la Decisión; ii) el carácter provisional de la Decisión impugnada y la duración excesiva de su aplicación, y iii) si la Decisión cumplía los requisitos para la aplicación del artículo 78 TFUE, apartado 3.

64. A continuación, el Tribunal de Justicia examinó la regularidad del procedimiento de adopción de la Decisión 2015/1601. A tal efecto, tuvo en cuenta: i) si el legislador había infringido el artículo 68 TFUE; ii) si se habían producido vicios sustanciales de forma en el procedimiento, en particular si se había cumplido con la obligación de consultar al Parlamento; iii) si era lícito que el Consejo no actuase por unanimidad con arreglo al artículo 293 TFUE, apartado 1; iv) si se había respetado el derecho de los parlamentos nacionales a emitir un dictamen, y v) si el Consejo había respetado las normas del Derecho de la Unión sobre el uso de las lenguas al adoptar la Decisión 2015/1601.

65. El último grupo de motivos examinado por el Tribunal de Justicia recogía los motivos de fondo formulados por Eslovaquia y Hungría. Se trataba de los siguientes: i) una presunta infracción del principio de proporcionalidad; ii) la presunta no consideración de los efectos de la Decisión en Hungría, y iii) la presunta infracción del principio de seguridad jurídica y de la Convención de Ginebra.

66. En unas minuciosas y extensas conclusiones, con un total de 344 puntos, mi estimado y muy añorado colega y amigo, el malogrado Abogado General Bot, recomendó al Tribunal de Justicia que desestimara los recursos.<sup>47</sup>

67. El 6 de septiembre de 2017, en una sentencia igualmente esmerada y extensa de 347 apartados, la Gran Sala rechazó todos los motivos y desestimó los recursos.

45 Véase también el punto 74 de las presentes conclusiones. Enumero aquí dichos informes, para su consulta: Primer informe de 16 de marzo de 2016, COM(2016) 165 final; Segundo informe de 12 de abril de 2016, COM(2016) 222 final; Tercer informe de 18 de mayo de 2016, COM(2016) 360 final; Cuarto informe de 15 de junio de 2016, COM(2016) 416 final; Quinto informe de 13 de julio de 2016, COM(2016) 480 final; Sexto informe de 28 de septiembre de 2016, COM(2016) 636 final; Séptimo informe de 9 de noviembre de 2016, COM(2016) 720 final; Octavo informe de 8 de diciembre de 2016, COM(2016) 791 final; Noveno informe de 8 de febrero de 2017, COM(2017) 74 final; Décimo informe de 2 de marzo de 2017, COM(2017) 202 final; Undécimo informe de 12 de abril de 2017, COM(2017) 212 final; Duodécimo informe de 16 de mayo de 2017, COM(2017) 260 final; Decimotercer informe de 13 de junio de 2017, COM(2017) 330 final; Decimocuarto informe de 26 de julio de 2017, COM(2017) 405 final, y Decimoquinto informe de 6 de septiembre de 2017, COM(2017) 465 final. Posteriormente, sobre la base de la Comunicación de la Comisión de 13 de mayo de 2015, sobre la Agenda Europea de Migración, COM(2015) 240 final, la Comisión ha emitido un primer Informe sobre los progresos, de 15 de noviembre de 2017, COM(2017) 669 final; un segundo Informe sobre los progresos, de 14 de marzo de 2018, COM(2018) 250 final; un tercer Informe sobre los progresos, de 16 de mayo de 2018, COM(2018) 301 final, y un cuarto Informe sobre los progresos, de 6 de marzo de 2019, COM(2019) 126 final.

46 Polonia intervino en apoyo de las pretensiones de Eslovaquia y Hungría. Alemania, Bélgica, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Suecia y la Comisión respaldaron al Consejo en su defensa de la Decisión 2015/1601.

47 Conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el asunto República Eslovaca/Consejo y Hungría/Consejo (C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:618).

68. La fase administrativa previa en los tres presentes procedimientos por incumplimiento comenzó en verano de 2017, es decir, antes de que se dictase la sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo.<sup>48</sup> Sin embargo, los recursos fueron presentados ante el Tribunal de Justicia el 21 de diciembre de 2017 (Comisión/Polonia) y el 22 de diciembre de 2017 (Comisión/Hungría y Comisión/República Checa), es decir, *después* de que el Tribunal de Justicia hubiese confirmado la Decisión 2015/1601. Por lo tanto, cuando comenzó el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, ya no se cuestionaba la validez de dicha Decisión.

69. Así pues, la cuestión principal que se plantea en los tres presentes procedimientos por incumplimiento se puede formular del siguiente modo: *dado que* la Decisión 2015/1601 es válida y, por tanto, siempre ha sido vinculante para todos los Estados miembros destinatarios, ¿hay algún argumento jurídico que los tres Estados miembros demandados puedan argüir, que les exima de las obligaciones impuestas por las Decisiones de reubicación?<sup>49</sup>

### Antecedentes de hecho

70. El 16 de diciembre de 2015, Polonia se comprometió ante la Comisión a reubicar a 100 solicitantes (65 procedentes de Grecia y 35 de Italia). A raíz de ello, Grecia e Italia identificaron respectivamente a 73 y 36 solicitantes para ser reubicados en Polonia. Sin embargo, la Comisión afirma (sin que Polonia lo contradiga) que ninguno de estos solicitantes ha sido reubicado en Polonia y que Polonia no se ha vuelto a comprometer con la Comisión a aceptar solicitantes.

71. La Comisión afirma (sin que Hungría lo contradiga) que Hungría no se ha comprometido a admitir a ningún solicitante en virtud de las Decisiones de reubicación.

72. El 8 de julio de 2015 (es decir, *antes* de las Conclusiones de la sesión del Consejo JAI de 20 de julio de 2015)<sup>50</sup> la República Checa adoptó la Resolución n.º 556 relativa a la reubicación desde Grecia e Italia.<sup>51</sup> El 5 de febrero de 2016, la República Checa se comprometió ante la Comisión a aceptar la reubicación de 30 solicitantes en virtud de la Decisión 2015/1523. El 13 de mayo de 2016, aumentó dicho compromiso al afirmar que aceptaría la reubicación de 20 solicitantes más en virtud de la Decisión 2015/1601. A raíz de ello, Grecia e Italia identificaron respectivamente a 30 y 10 solicitantes para ser reubicados en la República Checa. La Comisión alega (de nuevo sin que el Estado miembro lo contradiga) que de los solicitantes entonces propuestos la República Checa acordó admitir a 15 de Grecia, de los cuales 12 en realidad ya estaban reubicados, y no admitió ni reubicó a ninguno procedente de Italia.

73. Mediante escritos paralelos de 10 de febrero de 2016 remitidos a Polonia, Hungría y la República Checa, la Comisión instó a estos Estados miembros a que comenzaran a reubicar migrantes lo antes posible y a velar por que se agilizase el proceso de reubicación.

48 Véanse los puntos 82 a 90 de las presentes conclusiones.

49 Para ser preciso, debo recordar que la sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo solo se refiere a la Decisión 2015/1601. El plazo para recurrir su predecesora, la Decisión 2015/1523, hace tiempo que expiró, y el funcionamiento de ambas Decisiones es esencialmente el mismo. Polonia y la República Checa son los únicos Estados miembros cuyo incumplimiento de la Decisión 2015/1523 es aún objeto de litigio ante el Tribunal de Justicia. A riesgo de ser más pragmático que purista, no creo que sea realista (habida cuenta de los antecedentes de la esmerada y extensa sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo) imaginar que ninguno de ellos formule algún argumento nuevo que pueda prosperar y que tenga la finalidad de cuestionar la validez de la Decisión 2015/1523 (de hecho, ninguno de los dos Estados miembros lo ha intentado).

50 Véanse el punto 39 y la nota 29 de las presentes conclusiones.

51 No se ha presentado al Tribunal de Justicia material alguno en relación con el contenido de dicha resolución. Véase también el punto 79 de las presentes conclusiones.

74. El 4 de marzo de 2016, la Comisión emitió una Comunicación (basada en el artículo 12 de las Decisiones de reubicación) titulada «Restablecer Schengen — Hoja de ruta».<sup>52</sup> Las siguientes declaraciones contenidas en los diversos informes de la Comisión sobre la reubicación y el reasentamiento, junto con las declaraciones formuladas en la correspondencia con los Estados miembros, explican el curso de los acontecimientos.

75. En el Primer informe sobre reubicación y reasentamiento, de 16 de marzo de 2016, la Comisión señaló que «solo 937 personas han sido reubicadas desde Italia y Grecia» y que «el insatisfactorio nivel de ejecución de ambos programas se debe a una serie de factores, entre ellos la falta de voluntad política de los Estados miembros para cumplir plena y puntualmente sus obligaciones legales de reubicación».<sup>53</sup>

76. En el Cuarto informe sobre reubicación y reasentamiento, de 15 de junio de 2016, la Comisión observó que «cinco Estados miembros (Austria, Croacia, Hungría, Polonia y Eslovaquia) no han reubicado a un solo solicitante», y que «siete (Bélgica, Bulgaria, Chequia, Alemania, Lituania, Rumanía y España) han reubicado solamente al 1 % de su asignación».<sup>54</sup>

77. Mediante escritos paralelos remitidos el 5 de agosto de 2016 a Polonia y a la República Checa, la Comisión pidió a estos Estados miembros que cumpliesen con sus compromisos adquiridos en virtud de las Decisiones de reubicación y que, cuanto antes, respondiesen de forma adecuada implicándose más activa y regularmente en la reubicación desde Italia y Grecia. Mediante carta de 5 de agosto de 2016, la Comisión también recordó a Hungría sus obligaciones en términos similares.

78. El 28 de febrero de 2017, durante la presidencia maltesa del Consejo (de enero a junio de 2017), el Ministro maltés del Interior y la Comisión escribieron conjuntamente a los Ministros del Interior de todos los demás Estados miembros.<sup>55</sup> En el escrito se decía: «En particular, conminamos a los Estados miembros que aún no han reubicado a ningún solicitante o que no lo han hecho en proporción a sus asignaciones, a incrementar inmediatamente sus esfuerzos, y a los Estados miembros que están cumpliendo con sus obligaciones les animamos a seguir haciéndolo.»

79. El 1 de marzo de 2017, la República Checa respondió a la Comisión que consideraba insuficiente su oferta inicial de reubicación. El 5 de junio de 2017, la República Checa adoptó la Resolución n.º 439, relativa al «notable deterioro de la situación en cuanto a la seguridad en la Unión Europea y con respecto al mal funcionamiento del sistema de reubicación», con la que suspendía su anterior Resolución n.º 556 en relación con la reubicación desde Grecia e Italia en virtud de la Decisión 2015/1523. Asimismo, la Resolución n.º 439 suspendía la reubicación en virtud de la Decisión n.º 2015/1601 y ordenaba al Ministro del Interior cesar en las actividades en este ámbito. La Resolución n.º 439, en justificación de las medidas adoptadas, hacía referencia al «mal funcionamiento del sistema [de reubicación]».

80. En el Décimo informe sobre reubicación y reasentamiento, de 2 de marzo de 2017, la Comisión observó que «Hungría, Austria y Polonia siguen negándose a participar en el programa de reubicación. Chequia no ha emitido compromisos desde mayo de 2016 y no ha reubicado a ninguna persona desde agosto de 2016».<sup>56</sup>

52 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, COM(2016) 120 final. Dicha Comunicación constituía la base de los informes mencionados en la nota 45 y citados en los puntos 75, 76, 80 y 81 de las presentes conclusiones.

53 Véase la nota 45 de las presentes conclusiones, sección 1, p. 2 del informe.

54 Véase la nota 45 de las presentes conclusiones, sección 2, p. 3 del informe.

55 Ref. Ares(2017)2738421-31/05/2017.

56 Véase la nota 45 de las presentes conclusiones, sección 2, p. 4 del informe.

81. En el Decimoquinto informe sobre reubicación y reasentamiento, de 6 de septiembre de 2017, la Comisión señaló que « Hungría y Polonia siguen siendo los únicos Estados miembros que no han reubicado ni a una sola persona; Polonia no ha asumido ningún compromiso desde el 16 de diciembre de 2015. Además, Chequia no ha contraído ningún compromiso desde mayo de 2016 y no ha efectuado ninguna reubicación desde agosto de ese mismo año. Estos países deben comenzar a adoptar compromisos y a realizar operaciones de reubicación de forma inmediata.»<sup>57</sup>

### **Procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

82. Conforme al procedimiento establecido en el artículo 258 TFUE, la Comisión remitió sendos escritos de requerimiento a los tres Estados miembros demandados.<sup>58</sup> Posteriormente, tras conocer sus respuestas, el 26 de julio de 2017 les remitió dictámenes motivados en los que fijaba el 23 de agosto de 2017 como fecha límite para cumplir con lo que allí se requería. Los Estados en cuestión no lo hicieron.

83. Mediante escritos de 19 de septiembre de 2017, la Comisión recordó a Polonia, Hungría y la República Checa que «el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha confirmado recientemente la validez de los actos de reubicación», en su sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo. La Comisión instó a los tres Estados miembros demandados a emprender cuanto antes las medidas necesarias para contribuir a la reubicación en tiempo oportuno de los solicitantes que aún quedaban con derecho a ello, comenzando por indicar las personas que tuviesen intención de reubicar en su territorio.

84. Ninguno de los tres Estados miembros demandados respondió a la Comisión.

85. Así pues, la Comisión interpuso los presentes recursos el 21 de diciembre de 2017 (asunto C-715/17, Comisión/Polonia) y el 22 de diciembre de 2017 (asuntos C-718/17, Comisión/Hungría y C-719/17, Comisión/República Checa).

86. En el asunto C-715/17, Comisión/Polonia, la Comisión solicita que se declare que Polonia ha incumplido sus obligaciones derivadas del artículo 5, apartado 2, de las Decisiones de reubicación al no comunicar, a intervalos regulares y, como mínimo, cada tres meses, el número de solicitantes que puede reubicar en su territorio y cualquier otra información pertinente y, por consiguiente, que ha incumplido asimismo sus demás obligaciones en materia de reubicación establecidas en el artículo 5, apartados 4 a 11, de ambas Decisiones.

87. En el asunto C-718/17, Comisión/Hungría, la Comisión solicita que se declare que Hungría ha incumplido sus obligaciones derivadas del artículo 5, apartado 2, de la Decisión 2015/1601 y, por consiguiente, que ha incumplido asimismo sus demás obligaciones en materia de reubicación establecidas en el artículo 5, apartados 4 a 11, de dicha Decisión.

88. En el asunto C-719/17, Comisión/República Checa, la declaración que solicita la Comisión se expresa en los mismos términos que la solicitada en el asunto C-715/17, Comisión/Polonia.

89. En los tres asuntos se ha seguido un procedimiento escrito completo.

90. El 15 de mayo de 2019 se celebró una vista conjunta. En ella intervinieron Polonia, Hungría y la República Checa, así como la Comisión, y presentaron observaciones orales.

<sup>57</sup> Véase la nota 45 de las presentes conclusiones, sección 2, p. 3 del informe.

<sup>58</sup> Las fechas de los respectivos escritos de requerimiento son el 15 de junio de 2017 (asuntos C-718/17, Comisión/Hungría y C-719/17, Comisión/República Checa) y el 16 de junio de 2017 (asunto C-715/17, Comisión/Polonia).

## Sobre la admisibilidad

91. Los tres Estados miembros demandados se oponen a la admisibilidad de los procedimientos por incumplimiento iniciados contra ellos. En esencia, formulan cuatro tipos de argumentos: i) ausencia de objeto de los procedimientos, ausencia de interés en ejercitar la acción y violación del principio de buena administración de justicia; ii) violación del principio de igualdad de trato; iii) vulneración del derecho de defensa, al no haber concedido un plazo adecuado para responder durante el procedimiento administrativo previo, y al no haber sido formulada con suficiente precisión la reclamación de la Comisión, y iv) (en el asunto C-719/17, Comisión/República Checa), insuficiente precisión en las pretensiones (el *petitum*) de la Comisión en su recurso.

92. Por lo tanto, voy a ocuparme de estas cuatro categorías de argumentos a fin de valorar la admisibilidad de los recursos interpuestos por la Comisión en los presentes procedimientos por incumplimiento.

### ***Ausencia de objeto, ausencia de interés en ejercitar la acción y violación del principio de buena administración de justicia***

93. Los tres Estados miembros demandados alegan que los procedimientos iniciados por la Comisión contra ellos son inadmisibles por falta de objeto, ya que las obligaciones que impone el artículo 5, apartados 2 y 4 a 11, de la Decisión 2015/1523 y de la Decisión 2015/1601 se extinguieron definitivamente el 17 y el 26 de septiembre de 2016, respectivamente.

94. Polonia (asunto C-715/17) señala que la presunta infracción dejó de existir, respectivamente, el 18 y el 27 de septiembre de 2017 en cuanto a cada una de las Decisiones de reubicación. Aunque reconoce que la existencia de un incumplimiento en el marco de un recurso basado en el artículo 258 TFUE debe apreciarse respecto de la legislación de la Unión vigente al término del plazo que la Comisión haya concedido al Estado miembro de que se trate para atenerse a su dictamen motivado<sup>59</sup> (en este caso, el 23 de agosto de 2017), Polonia considera que el objeto de tal recurso debe ser *poner fin al incumplimiento*. Polonia entiende que, al haber expirado las Decisiones de reubicación y al no poder hacer nada más los Estados miembros de que se trata por subsanar su incumplimiento, el presente recurso carece de objeto. Asimismo, Polonia alega que, al no existir posibilidad de subsanar la presunta infracción, la sentencia del Tribunal de Justicia solo puede tener efectos declarativos.

95. Hungría y la República Checa adoptaron una postura similar en sus observaciones escritas y en la vista oral.

96. En opinión de Hungría (asunto C-718/17), esta utilización del procedimiento por incumplimiento es impropia, abusiva y contraria al principio de recta administración de la justicia, pues solo puede derivar en una conclusión de principio, carente de todo efecto jurídico. La República Checa (asunto C-719/17) añade que la finalidad del procedimiento por incumplimiento no consiste en mantener un «debate académico» sobre la cuestión de si en el pasado un Estado miembro ha incumplido el Derecho de la Unión.

97. En esta misma línea argumental, los tres Estados miembros demandados alegan que la Comisión no ha acreditado tener suficiente interés en ejercitar la acción, y que con ella persigue un objetivo meramente político, el de «estigmatizar» a los Estados miembros que se han opuesto abiertamente al mecanismo de reubicación establecido por las Decisiones de reubicación.<sup>60</sup> Al actuar así, entienden que la Comisión ha desvirtuado el espíritu del artículo 258 TFUE.

59 Véase la sentencia de 24 de mayo de 2011, Comisión/Grecia (C-61/08, EU:C:2011:340), apartado 122 y jurisprudencia citada.

60 Véanse también los puntos 107 a 110 de las presentes conclusiones, en relación con la presunta violación del principio de igualdad de trato.

98. No estoy de acuerdo con estas afirmaciones.

99. Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el procedimiento establecido en el artículo 258 TFUE se basa en la comprobación objetiva del incumplimiento por un Estado miembro de las obligaciones que le impone el Derecho de la Unión.<sup>61</sup>

100. Las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia conforme a dicha disposición son esencialmente declarativas.<sup>62</sup> Por lo tanto, el objetivo del procedimiento pendiente ante el Tribunal de Justicia no es, en sí mismo, *eliminar* la supuesta infracción. El Tribunal de Justicia se limita a declarar que el Estado miembro ha incumplido sus obligaciones o a desestimar el recurso. Una vez declarada la existencia de un incumplimiento, el Tribunal de Justicia no emite requerimiento alguno contra el Estado miembro de que se trate. Es responsabilidad de este, *según proceda*, adoptar las medidas adecuadas para garantizar que cumple con el Derecho de la Unión, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 1.

101. También es jurisprudencia reiterada que la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como esta se presentaba al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado, de manera que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en consideración por el Tribunal de Justicia.<sup>63</sup> Por lo tanto, la Comisión puede recurrir ante el Tribunal de Justicia, aunque el presunto incumplimiento virtualmente haya cesado.<sup>64</sup>

102. La jurisprudencia citada por Polonia a este respecto en sus observaciones escritas es irrelevante. El asunto C-365/97, Comisión/Italia,<sup>65</sup> versaba sobre una situación en que el Derecho de la Unión aplicable había sido modificado durante el procedimiento administrativo previo. En el presente asunto, las Decisiones de reubicación permanecieron *inalteradas* hasta el fin del plazo fijado en el dictamen motivado. El hecho de que dichas Decisiones *expirasen posteriormente* en nada cambia que los tres Estados miembros demandados (según admiten) incumplieron las obligaciones que en ellas se les imponían. En el asunto C-177/03, Comisión/Francia,<sup>66</sup> la legislación *nacional* en cuestión había sido modificada entre la expiración del plazo fijado para el cumplimiento en el dictamen motivado y la presentación del recurso, de modo que la sentencia que debía dictarse podía haber perdido una parte importante de su utilidad. En tales circunstancias, el Tribunal de Justicia consideró preferible que la Comisión, en vez de interponer un recurso, emitiera «un nuevo dictamen en el que precise las imputaciones que considere que debe formular a la vista de las circunstancias modificadas».<sup>67</sup> Es evidente que dicha solución no es válida en las circunstancias del presente asunto.

103. Puesto que no se discute que el incumplimiento de las Decisiones de reubicación persistía cuando concluyó el plazo fijado en el dictamen motivado (el 23 de agosto de 2017), la Comisión está facultada para recurrir por el incumplimiento de las obligaciones que imponían dichas Decisiones y para solicitar al Tribunal de Justicia que declare la existencia de la infracción. Dado que entretanto han expirado las Decisiones de reubicación, no será necesario que los Estados miembros adopten medidas concretas para cumplir con el Derecho de la Unión. Pero eso no significa que los procedimientos hayan quedado sin objeto.

61 Sentencia de 24 de abril de 2007, Comisión/Países Bajos (C-523/04, EU:C:2007:244), apartado 28.

62 Véase Von Bardeleben, E., Donnat, F. y Siritzky, D.: *La Cour de justice de l'Union européenne et le droit du contentieux européen*, La Documentation française, París, 2012, p. 196.

63 Véase la sentencia de 19 de septiembre de 2017, Comisión/Irlanda (C-552/15, EU:C:2017:698), apartado 35 y jurisprudencia citada.

64 Sentencia de 9 de julio de 1970, Comisión/Francia (26/69, EU:C:1970:67), apartados 9 y 10.

65 Sentencia de 9 de noviembre de 1999, Comisión/Italia (C-365/97, EU:C:1999:544).

66 Sentencia de 9 de diciembre de 2004, Comisión/Francia (C-177/03, EU:C:2004:784).

67 Sentencia de 9 de diciembre de 2004, Comisión/Francia (C-177/03, EU:C:2004:784), apartado 21.

104. Con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión no necesita demostrar la existencia de un interés en ejercitar la acción ni indicar los motivos que la han llevado a interponer un recurso por incumplimiento.<sup>68</sup> Es cierto que el Tribunal de Justicia ha declarado que, en caso de que el incumplimiento se haya producido en el pasado, debe examinar «si la Comisión aún tiene un interés *suficiente* en ejercitar la acción».<sup>69</sup> En este caso, tal como acertadamente ha recalcado la Comisión, el litigio entre esta y los tres Estados miembros demandados plantea cuestiones fundamentales, entre las que destaca la de si cabe invocar el artículo 72 TFUE para eximir a los Estados miembros de las obligaciones que en principio les incumben en virtud del Derecho derivado de la Unión.

105. Con carácter más amplio, los presentes procedimientos suscitan importantes y legítimas cuestiones acerca del respeto del Estado de Derecho, el principio de solidaridad, la política común de asilo y el papel de la Comisión como garante de los Tratados. Aunque el incumplimiento se hubiese producido en el pasado, estas cuestiones mantienen toda su vigencia. Este debate no es en absoluto (como sugiere la República Checa) meramente «académico». Lamentablemente, la futura gestión de crisis migratorias puede generar problemas parecidos a los que llevaron a la adopción de las Decisiones de reubicación. En mi opinión, el interés de la Comisión en que se declaren las infracciones y se aclaren las obligaciones de los Estados miembros está fuera de toda duda.<sup>70</sup>

106. Por lo tanto, considero que los recursos interpuestos por la Comisión en los presentes asuntos no carecen de objeto. La Comisión tiene suficiente interés en ejercitar la acción y su actuación no puede calificarse de contraria al principio de recta administración de la justicia.

### ***Sobre la vulneración del principio de igualdad de trato***

107. Hungría (asunto C-718/17) alega que, al iniciar procedimientos por incumplimiento solamente contra los tres Estados miembros demandados a pesar de que la gran mayoría de los Estados miembros no habían cumplido íntegramente con sus obligaciones derivadas de las Decisiones de reubicación, la Comisión vulneró el principio de igualdad de trato establecido en el artículo 4 TUE, apartado 2, y abusó del margen discrecional que le otorga el artículo 258 TFUE.

108. En particular, Hungría considera que la Comisión decidió de forma arbitraria y discriminatoria a qué Estados miembros someter a un procedimiento por incumplimiento. Si la Comisión hubiese actuado de forma objetiva, habría iniciado tal procedimiento contra *todos* los Estados miembros que no habían cumplido *íntegramente* las obligaciones que les imponían las Decisiones de reubicación, pues todos ellos estaban en una situación *comparable*. Por lo tanto, al formular este argumento, Hungría sostiene una visión binaria del problema. Solo considera dos posibles grupos: el de los Estados que han cumplido íntegramente sus obligaciones y el de los que no las han cumplido, independientemente del grado de cumplimiento o incumplimiento de cada uno.<sup>71</sup> Al actuar contra Polonia, Hungría y la República Checa, la Comisión trata de convertir a estos Estados miembros en «chivos expiatorios» (cito textualmente) destinados a cargar con el fiasco del sistema de reubicación introducido por las Decisiones de reubicación.

109. Polonia (asunto C-715/17) adopta una postura similar a la de Hungría a este respecto.

68 Sentencias de 3 de marzo de 2016, Comisión/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135), apartado 26, y de 6 de octubre de 2009, Comisión/España (C-562/07, EU:C:2009:614), apartado 25 y jurisprudencia citada.

69 Sentencia de 9 de julio de 1970, Comisión/Francia (26/69, EU:C:1970:67), apartado 10 (el subrayado es mío).

70 Tal como declaró el Tribunal de Justicia en su sentencia de 15 de noviembre de 2012, Comisión/Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712), apartado 36, citada por Polonia en sus alegaciones, de tal aclaración se derivaría una ventaja para la Comisión, aunque se refiriese a una situación pretérita.

71 Hungría formula, además, un argumento técnico específicamente para su caso, del cual me ocuparé brevemente en el punto 120 de las presentes conclusiones.

110. No comparto esta línea argumental.

111. Conforme a reiterada jurisprudencia, la Comisión goza de un amplio margen de apreciación para iniciar procedimientos por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE: «corresponde a la Comisión apreciar la oportunidad de actuar contra un Estado miembro, especificar las disposiciones que este haya podido infringir y elegir el momento en que inicia contra él el procedimiento por incumplimiento, sin que puedan afectar a la admisibilidad del recurso las consideraciones que determinen dicha decisión».<sup>72</sup>

112. Por lo tanto, la inexistencia de un recurso por incumplimiento contra un Estado miembro no resulta pertinente para apreciar la admisibilidad de un recurso por incumplimiento interpuesto contra otro Estado miembro.<sup>73</sup>

113. El Tribunal de Justicia también ha afirmado con toda claridad que «un Estado miembro no puede justificar el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del [TFUE] alegando que otros Estados miembros también han incumplido o incumplen sus obligaciones». En el ordenamiento jurídico de la Unión, la aplicación del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros no puede someterse a una condición de reciprocidad. Los artículos 258 TFUE y 259 TFUE establecen las vías de recurso apropiadas para hacer frente a los incumplimientos de las obligaciones derivadas del TFUE por parte de los Estados miembros.<sup>74</sup>

114. Tanto Hungría como Polonia han afirmado que, al formular estos argumentos, no pretenden alegar el incumplimiento de las obligaciones con arreglo al Derecho de la Unión por los demás Estados miembros como justificación para sus propios incumplimientos de las mismas obligaciones. No logran convencerme estas meras afirmaciones. Las observaciones escritas de ambos Estados miembros dan a entender que estos pretenden invocar específicamente *deficiencias generalizadas* en la aplicación del sistema de reubicación, tanto para impugnar la admisibilidad de los recursos interpuestos contra ellos como para justificar su negativa a aplicar las Decisiones de reubicación. Tales deficiencias generalizadas, de ser ciertas, afectarían a la capacidad de todos los Estados miembros de cumplir con las Decisiones de reubicación. Además, tanto Hungría como Polonia alegan (con su argumento de discriminación) que muchos otros Estados miembros no cumplieron íntegramente sus obligaciones derivadas de dichas Decisiones.

115. ¿Ha sobrepasado la Comisión su margen de apreciación al ejercer sus competencias? Dicho con mayor precisión: ¿puede afirmarse razonablemente que los tres Estados miembros demandados se hallaban en una situación *comparable* a la de los demás Estados miembros y que la Comisión sobrepasó *manifiestamente* su margen de apreciación, incurriendo así en una diferencia de trato injustificada en detrimento de los tres Estados miembros demandados?

116. A mi juicio, la respuesta a esta cuestión es negativa.

117. Tal como señaló la Comisión en sus observaciones escritas y orales, los tres Estados miembros demandados fueron *los únicos* que no asumieron *ningún* compromiso formal de reubicación (Hungría) o que no asumieron ningún compromiso de reubicación durante *al menos un año* (Polonia y la República Checa) en virtud del artículo 5, apartado 2, de las Decisiones de reubicación, a pesar de los reiterados requerimientos de la Comisión. El Duodécimo y Decimotercer informe sobre reubicación y reasentamiento ofrecen abundantes pruebas de estos hechos.

72 Véase la sentencia de 19 de septiembre de 2017, Comisión/Irlanda (C-552/15, EU:C:2017:698), apartado 34 y jurisprudencia citada.

73 Sentencia de 3 de marzo de 2016, Comisión/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135), apartado 25.

74 Véase la sentencia de 11 de julio de 2018, Comisión/Bélgica (C-356/15, EU:C:2018:555), apartado 106 y jurisprudencia citada.

118. Por lo tanto, los tres Estados miembros demandados se hallan en una situación que, por su gravedad y persistencia en el incumplimiento, se diferencia de la situación de los demás Estados miembros, que al menos se comprometieron a reubicar a cierto número de solicitantes de protección internacional, a pesar de que (lamentablemente) estos compromisos no siempre se tradujeron en la práctica en reubicaciones efectivas.<sup>75</sup>

119. Por lo tanto, considero que la Comisión no ha sobrepasado en el margen de apreciación que le confiere el artículo 258 TFUE al interponer recursos por incumplimiento de sus obligaciones contra Polonia, Hungría y la República Checa y al no interponerlos también contra otros Estados miembros que no cumplieron íntegramente las obligaciones establecidas en las Decisiones de reubicación.

120. Por último, cabe hacer alusión aquí al argumento adicional formulado por Hungría en sus observaciones escritas. Dicho Estado miembro cuestiona que sea posible realmente exigir el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la Decisión 2015/1601 cuando no se ha cumplido íntegramente con las que se derivan de la Decisión 2015/1523. Viniendo de Hungría, este argumento se me antoja absolutamente irrelevante. A Hungría solo le afectaba la Decisión 2015/1601, y el procedimiento por incumplimiento iniciado contra ella se refiere únicamente al incumplimiento de sus obligaciones derivadas de dicha Decisión.

121. Por lo tanto, ha de concluirse que procede rechazar los argumentos de admisibilidad basados en la vulneración del principio de igualdad de trato.

### *Violación del derecho de defensa*

122. Hungría (asunto C-718/17) alega que la Comisión vulneró su derecho de defensa durante el procedimiento administrativo previo: i) al concederle solo cuatro semanas para responder, tanto al escrito de requerimiento como al dictamen motivado, y ii) al no definir claramente la presunta infracción, pues la Comisión no explicó de forma adecuada el vínculo entre la presunta infracción del artículo 5, apartado 2, de la Decisión 2015/1601 y las supuestas infracciones del artículo 5, apartados 4 a 11, de la misma Decisión.

### *Plazos para responder a los escritos administrativos previos de la Comisión*

123. Hungría reconoce que, en los procedimientos por incumplimiento, la Comisión goza, sin duda alguna, de una amplia facultad discrecional a efectos de establecer los plazos para los distintos trámites. Sin embargo, entiende que en el presente asunto la Comisión ha abusado de dicho poder. Hungría alega que la Comisión impuso unos plazos «extremadamente breves» a mitad del verano, sin tener en cuenta que en esos momentos Hungría estaba inmersa en otros procedimientos por incumplimiento. Hungría sugiere que con ello se pretendía impedir que ejercitase su derecho de defensa.

124. Por otro lado, Hungría alega que la Comisión no podía apelar a una situación de urgencia que ella misma había creado al no haber actuado antes, y que la Comisión redujo los plazos únicamente para asegurarse de que fuesen admisibles los procedimientos por incumplimiento que había decidido iniciar ante el Tribunal de Justicia, en todo caso, antes de fin de año.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Por ejemplo, el Decimotercer informe sobre reubicación y reasentamiento indica que Austria emitió su primer y único compromiso formal de reubicación en mayo de 2017. Según parece, dicho compromiso se refería a 50 solicitantes de Italia, 15 de los cuales fueron efectivamente reubicados en territorio austriaco (véase el anexo 2 del Decimotercer informe).

<sup>76</sup> En sus observaciones escritas, Polonia criticó en sentido similar también los breves plazos que le habían sido concedidos para responder a los escritos administrativos, pero no afirmó que se hubiese vulnerado su derecho de defensa. Leo que parte de las observaciones de Polonia van dirigidas a demostrar que la Comisión pretendía que se declarase la existencia de infracciones cometidas por los tres Estados miembros demandados a fin de estigmatizarlos por su resistencia al mecanismo de reubicación establecido en las Decisiones de reubicación.

125. Por último, Hungría afirma que el hecho de que fuera plenamente consciente de la presunta infracción no justifica la brevedad de los plazos.

126. Estoy de acuerdo con la Comisión en que el derecho de defensa de Hungría no se vio afectado por los breves plazos fijados en el procedimiento administrativo previo.

127. El Tribunal de Justicia ha expuesto que el procedimiento administrativo previo del artículo 258 TFUE persigue un doble objetivo. Su finalidad consiste en dar al Estado miembro interesado la ocasión, por una parte, de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión y, por otra, de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión.<sup>77</sup> La regularidad del procedimiento mencionado es una garantía esencial exigida por el TFUE, no solo para la protección del derecho del Estado miembro de que se trate sino también para garantizar que el posible procedimiento contencioso tenga por objeto un litigio claramente definido.<sup>78</sup> Por lo tanto, el procedimiento administrativo previo (escrito de requerimiento, seguido de dictamen motivado) sirve para delimitar el objeto del litigio y para permitir al Estado miembro preparar su defensa y, lo que es más importante, darle la posibilidad de poner fin al incumplimiento *antes* de que se interponga un recurso ante el Tribunal de Justicia.

128. Así pues, la Comisión debe fijar un plazo razonable para que los Estados miembros puedan responder a los escritos de requerimiento y atenerse a los dictámenes motivados o, en su caso, preparar su defensa. Para determinar si un plazo señalado es razonable, es preciso tener en cuenta *todas las circunstancias* que caracterizan la situación de que se trate. Por tanto, unos plazos muy cortos pueden estar justificados en situaciones especiales, en particular cuando sea *urgente* subsanar un incumplimiento o cuando el Estado miembro interesado tenga *pleno conocimiento* del punto de vista de la Comisión mucho antes del comienzo del procedimiento.<sup>79</sup>

129. Quisiera recordar también que, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde a la Comisión «elegir el momento en que inicia contra [un Estado miembro] el procedimiento por incumplimiento, sin que puedan afectar a la admisibilidad del recurso las consideraciones que determinen dicha decisión».<sup>80</sup>

130. Por lo que se refiere a la urgencia, es preciso observar que las Decisiones de reubicación se adoptaron en respuesta a una situación especialmente crítica y acuciante de migración masiva, que justificaba la adopción de las medidas provisionales previstas en dichas Decisiones.

131. La Comisión ha explicado que optó por una postura de cooperación, dirigida a exhortar a los Estados miembros a poner en práctica *de forma voluntaria* las medidas establecidas en las Decisiones de reubicación. La Comisión también deseaba tomar en consideración el tiempo que cada Estado miembro necesitaría para preparar el proceso de reubicación, que (como acertadamente observa la Comisión) implicaba complejos trámites administrativos que requerían la estrecha colaboración entre los Estados miembros.

132. Los informes de la Comisión sobre reubicación y reasentamiento querían llamar la atención de los Estados miembros sobre sus obligaciones de forma periódica.

133. Por lo tanto, precisamente porque la Comisión decidió exhortar a los Estados miembros a cumplir voluntariamente las Decisiones de reubicación, no inició antes ningún procedimiento por incumplimiento, durante el período de 24 meses previsto para dar cumplimiento a dichas Decisiones. En mayo de 2017 realmente se había hecho necesario considerar urgentemente el inicio de tales

77 Véase la sentencia de 19 de septiembre de 2017, Comisión/Irlanda (C-552/15, EU:C:2017:698), apartado 28 y jurisprudencia citada.

78 Véase la sentencia de 19 de septiembre de 2017, Comisión/Irlanda (C-552/15, EU:C:2017:698), apartado 29 y jurisprudencia citada.

79 Sentencia de 13 de diciembre de 2001, Comisión/Francia (C-1/00, EU:C:2001:687), apartado 65 y jurisprudencia citada (el subrayado es mío).

80 Véase la sentencia de 19 de septiembre de 2017, Comisión/Irlanda (C-552/15, EU:C:2017:698), apartado 34 y jurisprudencia citada.

procedimientos, de lo cual se podía responsabilizar no a la Comisión, sino a la persistente negativa de los tres Estados miembros demandados a cumplir con sus obligaciones. En consecuencia, no se puede acusar a la Comisión de «apelar a una urgencia que ella misma había creado» al no haber iniciado antes el procedimiento administrativo previo. Por este motivo, es irrelevante la invocación del asunto 293/85, Comisión/Bélgica<sup>81</sup> por Hungría.

134. También quisiera señalar que en el asunto C-20/09, Comisión/Portugal, el Tribunal de Justicia consideró que la Comisión tiene por misión velar, de oficio y en el interés general, por que los Estados miembros apliquen el Derecho de la Unión e instar la declaración de la existencia de eventuales incumplimientos de las obligaciones que derivan de él.<sup>82</sup> Por lo tanto, la Comisión actuó legítimamente al querer garantizar —en este caso, estableciendo unos plazos adecuados (breves) para el procedimiento administrativo previo— que los tres Estados miembros demandados hubieran de responder ante el Tribunal de Justicia por su deliberada decisión de no ejecutar las Decisiones de reubicación.<sup>83</sup>

135. Los breves plazos fijados por la Comisión también parecen justificados, en la medida en que los tres Estados miembros demandados tenían pleno conocimiento de la opinión de la Comisión antes de que se iniciase formalmente el procedimiento por incumplimiento.<sup>84</sup> La Comisión había instado a Hungría a cumplir sus obligaciones derivadas de la Decisión 2015/1601 en diversos escritos específicos y en sus informes mensuales, antes de remitirle el escrito de requerimiento. El Duodécimo informe sobre reubicación y reasentamiento (emitido el 16 de mayo de 2017) dejó meridianamente claro a todos los Estados miembros que la Comisión pretendía iniciar procedimientos por incumplimiento en caso de que persistieran en incumplir sus obligaciones.<sup>85</sup>

136. Por último, el argumento según el cual debe tenerse en cuenta que el procedimiento administrativo previo tuvo lugar durante el verano, cuando Hungría también se estaba defendiendo en otros procedimientos por incumplimiento, me parece carente de todo fundamento. Los Estados miembros han de disponer los medios administrativos necesarios para defenderse en los procedimientos administrativos previos en cualquier momento del año, si es preciso. Máxime en este caso, pues la intención de la Comisión de iniciar procedimientos por incumplimiento se conocía desde varias semanas antes.

137. Por lo tanto, los plazos establecidos por la Comisión en la fase administrativa previa de los presentes procedimientos por incumplimiento no fueron excesivamente breves y no fueron tan breves como para impedir a Hungría ejercer su derecho de defensa.

### *Definición de la presunta infracción*

138. Hungría reprocha a la Comisión no haber definido debidamente la presunta infracción y, en particular, no haber explicado por qué, además de alegar una violación del artículo 5, apartado 2, de la Decisión 2015/1601, la Comisión considera también que se han incumplido los apartados 4 a 11 del mismo artículo.

81 Sentencia de 2 de febrero de 1988, Comisión/Bélgica (293/85, EU:C:1988:40).

82 Sentencia de 7 de abril de 2011, Comisión/Portugal (C-20/09, EU:C:2011:214), apartado 41.

83 Recuérdese que en el caso de Hungría solo se trata de la Decisión 2015/1601.

84 Véanse también los puntos 138 a 143 de las presentes conclusiones, respecto a la definición de la presunta infracción.

85 En aras de la integridad, procede señalar que los argumentos formulados ante el Tribunal de Justicia por los tres Estados miembros demandados (en sus escritos de contestación, dúplicas y declaraciones orales) son similares a los esgrimidos en sus respuestas a los escritos de requerimiento y a los dictámenes motivados. Esto confirma mi conclusión de que, sin perjuicio de los plazos relativamente breves fijados para responder a los escritos de la Comisión durante el procedimiento administrativo previo, los Estados miembros no sufrieron por ello ningún menoscabo en su derecho de defensa.

139. En concreto, Hungría afirma que no fue capaz de entender la relación entre el incumplimiento del artículo 5, apartado 2, de la Decisión 2015/1601 (compromisos relativos al número de solicitantes que se podía reubicar) y la infracción de su artículo 5, apartados 4 a 11 (posterior ejecución de la reubicación). Hungría reprocha a la Comisión no haber expuesto con detalle el vínculo entre una y otra infracción en su dictamen motivado y, por ende, no haber definido con claridad el incumplimiento que imputaba a este Estado miembro. En su opinión, la falta de claridad se vio agravada por el hecho de que el dictamen motivado remitido a Hungría contenía referencias erróneas a la Decisión 2015/1523, que Hungría considera irrelevantes. (Probablemente, esto se debió a que los dictámenes motivados relativos a Polonia y la República Checa se redactaron de forma simultánea, y a estos dos Estados miembros se les imputaban incumplimientos tanto de la Decisión 2015/1523 como de la Decisión 2015/1601.)

140. Conviene señalar que tanto el escrito de requerimiento como el dictamen motivado remitidos a Hungría se referían al artículo 5, apartados 4 a 11, de la Decisión 2015/1601, así como al apartado 2 de dicha disposición. A riesgo de incurrir en la obviedad: el objetivo de las Decisiones de reubicación era permitir que se produjese la reubicación efectiva de solicitantes llegados al territorio de Italia y Grecia. Ciertamente, asumir el compromiso de aceptar un determinado número de solicitantes era obligatorio, pero solo constituía un primer paso en el proceso de reubicación; por sí mismo, no era suficiente. Esto se trasluce también con toda claridad de los distintos informes sobre reubicación y reasentamiento. Por lo tanto, el argumento de que la infracción del artículo 5, apartado 2, de la Decisión 2015/1601 en la práctica implicaba también la del artículo 5, apartados 4 a 11, de la misma Disposición debería haber resultado evidente para cualquier lector de buena fe.<sup>86</sup>

141. Los tres Estados miembros demandados han alegado expresamente (sobre todo en la vista oral) que su situación era la de unos «rebeldes» que se levantaban en contra de la ejecución del mecanismo de reubicación. La Comisión no discute esta exposición de los acontecimientos que condujeron a los presentes procedimientos. Sin embargo, de la postura elegida por dichos Estados miembros se deduce que difícilmente puede darse crédito a la alegación de Hungría en el sentido de que, de alguna manera, no conocía el alcance de la infracción que se le imputaba de la Decisión 2015/1601.

142. Por último, sin duda es lamentable que en el dictamen motivado remitido a Hungría se deslizaran esas inoportunas referencias a la Decisión 2015/1523. Es probable que los errores se debiesen al uso del «corta y pega» durante la redacción simultánea de los tres dictámenes motivados que se habían de dirigir a Polonia, Hungría y la República Checa. Pero no creo que dichos errores fuesen de tal relevancia que hicieran incomprensibles las alegaciones formuladas contra Hungría en el dictamen motivado. Por lo tanto, no considero que hubiese un menoscabo del ejercicio del derecho de defensa de Hungría.

143. En consecuencia, procede rechazar en su totalidad la argumentación de Hungría en cuanto a la vulneración del derecho de defensa.

*En el asunto C-719/17, insuficiente precisión en las pretensiones de la Comisión (el petitum)*

144. Tanto en el escrito de requerimiento como en el dictamen motivado remitidos a la República Checa, la Comisión señaló el 13 de agosto de 2016 como fecha de inicio del incumplimiento. En su recurso, la Comisión señaló que, desde su notificación de 13 de mayo de 2016, la República Checa no había vuelto a comunicar el número de solicitantes que podía reubicar, pese a que se le había estado requiriendo que lo hiciera al menos cada tres meses. Por lo tanto, la Comisión consideró que la

<sup>86</sup> Véanse también los puntos 169 a 171 de las presentes conclusiones.

República Checa había incumplido sus obligaciones desde el 13 de agosto de 2016.<sup>87</sup> No obstante, el *petitum* del recurso no especifica la fecha de inicio del incumplimiento.<sup>88</sup> En un documento procesal posterior, la Comisión también señaló el 13 de agosto de 2016 como fecha en que comenzó la infracción.

145. La República Checa alega que la redacción del *petitum* no permite determinar el alcance de la infracción que se le imputa.<sup>89</sup> Asimismo, reprocha a la Comisión su ambigüedad en cuanto a si el incumplimiento comenzó el 13 de mayo de 2016 o el 13 de agosto de 2016.

146. En mi opinión, las objeciones formuladas por la República Checa son infundadas.

147. Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «el escrito de interposición de la demanda debe contener la cuestión objeto del litigio, los motivos y alegaciones invocados y una exposición concisa de dichos motivos. Esa indicación debe ser lo suficientemente clara y precisa como para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal de Justicia ejercer su control. De ello se desprende que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa un recurso deben deducirse de modo coherente y comprensible del propio texto del escrito de interposición del recurso y que las pretensiones de este deben ser formuladas de manera inequívoca para que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* o bien omita pronunciarse sobre una imputación».<sup>90</sup>

148. A mi parecer, del texto del recurso se deduce claramente que la última comunicación efectuada por la República Checa en virtud del artículo 5, apartado 2, de las Decisiones de reubicación tuvo lugar el 13 de mayo de 2016. Dado que dicha disposición exigía a los Estados miembros realizar tales comunicaciones, al menos, cada tres meses, cabe deducir lógicamente que el incumplimiento comenzó tres meses después de aquella fecha, es decir, el 13 de agosto de 2016. De hecho, esta es la fecha que la Comisión señaló tanto en el escrito de requerimiento como en el dictamen motivado, y la confirmó en sus posteriores observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia. La conexión lógica entre el 13 de mayo de 2016 y el 13 de agosto de 2016 se expone expresamente en el recurso de la Comisión.<sup>91</sup>

149. Sin duda, es lamentable que el propio *petitum* no se refiera expresamente al 13 de agosto de 2016. Dicho esto, sin embargo, el texto del recurso recoge los elementos esenciales de hecho y de Derecho en que se basa. Dichos elementos están expuestos de forma coherente e inteligible y no se contradicen con la correspondencia mantenida durante el procedimiento administrativo previo.<sup>92</sup> Por lo tanto, a pesar de la omisión del *petitum*, no percibo ningún riesgo real de que el Tribunal de Justicia pueda resolver *ultra petita* o de que no se pronuncie sobre una imputación.

150. Tampoco estoy de acuerdo con la postura de la República Checa según la cual las alegaciones de la Comisión respecto a la fecha de inicio del incumplimiento están redactadas en términos ambiguos y contradictorios. Las fechas indicadas por la Comisión en sus observaciones escritas son coherentes y no pueden inducir a confusión a nadie que las lea atentamente y de buena fe.

87 El apartado 21 del escrito de recurso de la Comisión explica la relación existente entre las dos fechas (13 de mayo y 13 de agosto de 2016).

88 Anuncio publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DO 2018, C 112, p. 19).

89 La República Checa ha señalado que el *petitum* del recurso interpuesto contra Hungría (asunto C-718/17) tampoco menciona la fecha de inicio del incumplimiento. Hungría no ha hecho alusión a este aspecto en su defensa. Debo señalar que, mientras que Polonia y la República Checa emitieron comunicaciones de alcance limitado en virtud del artículo 5, apartado 2, de las Decisiones de reubicación, Hungría *nunca* ha cumplido, ni siquiera parcialmente, sus obligaciones derivadas de la Decisión 2015/1601. Por lo tanto, no era necesario (salvo por mera formalidad) especificar la fecha de inicio del incumplimiento por parte de Hungría.

90 Véase la sentencia de 19 de septiembre de 2017, Comisión/Irlanda (C-552/15, EU:C:2017:698), apartado 38 y jurisprudencia citada.

91 En sus apartados 21 y 33.

92 Debo reiterar que «el procedimiento administrativo previo [...] delimita el objeto de un recurso por incumplimiento [...], por lo que el recurso debe basarse en los mismos motivos y alegaciones que el dictamen motivado» (véase la sentencia de 8 de diciembre de 2005, Comisión/Luxemburgo, C-33/04, EU:C:2005:750, apartado 36).

151. En conclusión, procede rechazar el argumento de la República Checa (asunto C-719/17) basado en la insuficiente precisión del *petitum*.

### ***Conclusión sobre la admisibilidad***

152. En atención a las consideraciones que preceden, llego a la conclusión de que los procedimientos por incumplimiento iniciados contra los tres Estados miembros demandados son admisibles.

### **Sobre el fondo**

#### ***Observaciones preliminares***

153. El exhaustivo análisis del Tribunal de Justicia de la Decisión 2015/1601 en su sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo concluyó desestimando el recurso de anulación contra dicho acto. Contra la anterior Decisión 2015/1523 no se presentó recurso alguno dentro de plazo. Según se deduce necesariamente del examen que la Gran Sala hizo de la Decisión 2015/1601, si un recurso con los mismos argumentos se hubiese presentado contra la Decisión 2015/1523, habría tenido igual suerte.

154. Por lo tanto, las Decisiones de reubicación deben considerarse indudablemente *intra vires* y válidas. Los tres Estados miembros demandados así lo admiten en los presentes procedimientos.<sup>93</sup>

155. Ambas Decisiones de reubicación eran medidas provisionales adoptadas en virtud del artículo 78 TFUE, apartado 3. Tal como expuso el Tribunal de Justicia en la sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo, «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».<sup>94</sup>

156. El artículo 288 TFUE establece que «la decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, solo será obligatoria para estos». Las Decisiones de reubicación no designan destinatario alguno. Son obligatorias en todos sus elementos y generan claramente obligaciones jurídicas para los tres Estados miembros demandados.

157. El incumplimiento (y, con mayor motivo, la negativa a cumplir) de sus obligaciones jurídicas derivadas de las Decisiones de reubicación por un Estado miembro ha de tener necesariamente consecuencias negativas para la efectividad general de la operación de reubicación de emergencia propuesta por dichas Decisiones para afrontar la repentina afluencia de migrantes. Obliga a los Estados miembros beneficiarios (Italia y Grecia) a ocuparse de la totalidad de los solicitantes de protección internacional que llegan día y noche a sus territorios. Dificulta e incluso impide a dichos Estados miembros y a las instituciones de la Unión cumplir con sus propias obligaciones derivadas de las Decisiones de reubicación.

<sup>93</sup> Véanse los puntos 172 a 176 de las presentes conclusiones.

<sup>94</sup> En el apartado 66. Más adelante, en los apartados 70 a 74, el Tribunal de Justicia analizó con mayor detalle la naturaleza de las «medidas provisionales» adoptadas en virtud del artículo 78 TFUE, apartado 3, y aclaró que el artículo 78 TFUE, apartados 2 y 3, son dos disposiciones distintas de Derecho primario de la Unión que persiguen objetivos diferentes. Las medidas adoptadas en virtud del artículo 78 TFUE, apartado 3, son «medidas provisionales de carácter no legislativo destinadas a hacer frente rápidamente a una determinada situación de emergencia padecida por determinados Estados miembros» (apartado 73). Véanse también los puntos 64 a 68 de las conclusiones del Abogado General Bot presentadas en dichos asuntos (EU:C:2017:618).

### *Sobre la acción de la Comisión*

158. El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que en el marco de un procedimiento de infracción contra un Estado miembro con arreglo al artículo 258 TFUE, la Comisión debe «presentar las imputaciones de forma coherente y precisa, a fin de permitir que el Estado miembro y el Tribunal de Justicia comprendan exactamente el alcance de la infracción del Derecho de la Unión reprochada, requisito necesario para que dicho Estado pueda invocar oportunamente los motivos en que basa su defensa y para que el Tribunal de Justicia pueda verificar la existencia del incumplimiento imputado». <sup>95</sup>

159. La Comisión ha apreciado la presunta infracción, esencialmente, en el hecho de no asumir compromisos en virtud del artículo 5, apartado 2, de las Decisiones de reubicación y, en consecuencia, en no llevar a cabo reubicaciones con arreglo a los apartados 4 a 11 del mismo artículo. <sup>96</sup>

160. De los tres Estados miembros demandados, Polonia y la República Checa intentan al menos en cierta medida responder (o, más bien, matizar) los hechos alegados por la Comisión. Hungría, en cambio, no rebate en lo esencial el relato de los hechos de dicha institución.

161. Así pues, Polonia alega que, en el marco de las Decisiones de reubicación, no era posible comprobar si los potenciales trasladados tenían vínculos con organizaciones extremistas o criminales que los convirtiesen en una amenaza para la seguridad. Polonia se refiere en términos similares a los incidentes registrados en otros Estados miembros donde algunos solicitantes a los que se había concedido el estatuto de refugiado se habían visto involucrados en agresiones y delitos. Polonia alega que la falta de documentación fiable, el hecho de que las personas trasladadas se hallasen en el extranjero y no en Polonia, la brevedad del plazo disponible para el funcionario de enlace y (en el caso de algunos potenciales trasladados) la imposibilidad de mantener entrevistas de seguridad previas al traslado hacían materialmente imposible que Polonia fuese leal a las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 72 TFUE y siguiese aplicando las Decisiones de reubicación.

162. La República Checa alega que muchos de los potenciales trasladados seleccionados por Grecia e Italia carecían de documentos de identidad propios y que la cooperación de dichos Estados miembros en virtud de las Decisiones de reubicación había sido inadecuada. Por lo tanto, responsabiliza a Italia y Grecia del hecho de que solo se trasladase a un número muy reducido de solicitantes.

163. Aunque se probase ser cierta, ninguna de las circunstancias de hecho alegadas por Polonia y la República Checa desvirtuaría el argumento de la Comisión según el cual los tres Estados miembros demandados habían incumplido la obligación de compromiso trimestral que imponía el artículo 5, apartado 2, de las Decisiones de reubicación. Informar del número de solicitantes que un Estado miembro podría admitir durante un período determinado es una cuestión totalmente distinta, desde el punto de vista conceptual, de si existe o no un buen motivo para no aceptar a una persona *particular* potencialmente trasladada propuesta por Italia o Grecia.

164. De igual manera, los problemas específicos señalados por Polonia y la República Checa pueden explicar que en un caso concreto no se acepte el traslado de un solicitante *particular*, a pesar de las pormenorizadas disposiciones de enlace y cooperación que contenían las Decisiones de reubicación. Sin embargo, son totalmente inadecuados como justificación del incumplimiento casi absoluto (por los tres Estados miembros demandados) de las obligaciones contenidas en el artículo 5, apartados 4 a 11, de dichas Decisiones.

<sup>95</sup> Véanse las sentencias de 22 de octubre de 2014, Comisión/Países Bajos (C-252/13, EU:C:2014:2312), apartado 34; de 16 de enero de 2014, Comisión/España (C-67/12, EU:C:2014:5), apartado 42, y de 16 de julio de 2009, Comisión/Polonia (C-165/08, EU:C:2009:473), apartado 43.

<sup>96</sup> En cuanto a las exactas alegaciones y *petitum* en cada uno de los tres procedimientos por incumplimiento, véanse los puntos 86 a 88 de las presentes conclusiones.

165. Por lo tanto, considero que la Comisión ha expuesto correctamente los hechos en que basa sus alegaciones contra los tres Estados miembros demandados.

166. Las dos Decisiones de reubicación difieren en la forma en que los Estados miembros debían participar en el proceso de reubicación. Así, el artículo 4 de la Decisión 2015/1523 se limitaba a especificar el número total de solicitantes que se había de alcanzar (24 000 desde Italia y 16 000 desde Grecia), dejando abierto el número de solicitantes que cuya reubicación debía aceptar cada Estado miembro. En cambio, el artículo 4 de la Decisión 2015/1601, en relación con los anexos I y II de la misma Decisión, contenía un mecanismo más preciso y detallado. El artículo 4, apartado 1, concretaba cómo debían redistribuirse inicialmente 66 000 solicitantes de los 120 000 que se habían de reubicar entre los demás Estados miembros (el anexo I se ocupaba de las 15 600 reubicaciones desde Italia y el anexo II de las 50 400 reubicaciones desde Grecia). El apartado 2 del mismo artículo explicaba que los 54 000 solicitantes restantes se habían de reubicar «de forma proporcional a las cifras que figuran en los anexos I y II».<sup>97</sup>

167. Dicho esto, el artículo 5, apartado 2, de las Decisiones de reubicación exige claramente que se asuman compromisos, al menos, cada tres meses, mientras que los apartados 4 a 11 del mismo artículo imponen una obligación (conforme a los procedimientos que allí se establecen) de aceptar reubicaciones, salvo ciertas excepciones específicas, como la prevista en el artículo 5, apartado 7, en relación con las personas que constituyan una amenaza para la seguridad interior.

168. Pese a la (diferente) libertad que, como acabo de describir, se concedía a los Estados miembros en las Decisiones de reubicación, no tengo ninguna duda de que el compromiso de aceptar a 100 solicitantes (en el caso de Polonia)<sup>98</sup> o a 50 solicitantes (en el de la República Checa)<sup>99</sup> o la omisión de todo compromiso (en el caso de Hungría)<sup>100</sup> no se pueden entender en modo alguno como un cumplimiento, ni del espíritu ni de la letra, de las obligaciones derivadas de las Decisiones de reubicación.

169. ¿Qué sucede con la alegación adicional de la Comisión según la cual los tres Estados miembros demandados también incumplieron las obligaciones que les incumbían en virtud del artículo 5, apartados 4 a 11, de las Decisiones de reubicación?

170. En mi opinión, desde el punto de vista lógico, la Comisión acierta al afirmar que, si un Estado miembro no comunica el número de solicitantes que se compromete a aceptar, necesariamente también ha de incumplir la aceptación de las reubicaciones a que se debía haber comprometido, desatendiendo así también sus consiguientes obligaciones derivadas del artículo 5, apartados 4 a 11, de las Decisiones de reubicación. Y tampoco los tres Estados miembros demandados afirman seriamente lo contrario, tal como confirma el hecho de que ninguno de los tres haya aceptado apenas trasladados (en el caso de Polonia y la República Checa) o no haya aceptado ninguno en absoluto (en el caso de Hungría).

171. Por lo tanto, la Comisión ha expuesto correctamente sus motivos, tal como requiere el artículo 258 TFUE. Por consiguiente, la cuestión es si los argumentos formulados por los tres Estados miembros demandados constituyen una defensa jurídicamente válida frente a los recursos. En este momento, la carga de la defensa se traslada necesariamente a los Estados miembros demandados.

<sup>97</sup> En cuanto a las repercusiones del artículo 4, apartado 3 *bis*, de la Decisión 2015/1601, introducido por la Decisión 2015/1754, véase la nota 42 de las presentes conclusiones.

<sup>98</sup> Véase el punto 70 de las presentes conclusiones.

<sup>99</sup> Véase el punto 72 de las presentes conclusiones.

<sup>100</sup> Véase el punto 71 de las presentes conclusiones.

### *Alegaciones de las partes*

172. Polonia alega que cumplir las Decisiones de reubicación le habría impedido atender sus responsabilidades derivadas del artículo 72 TFUE en relación con el artículo 4 TUE, apartado 2, con respecto al mantenimiento del orden público y la protección de la seguridad interior, aspectos sobre los cuales conserva competencia exclusiva.<sup>101</sup> Como disposición de Derecho primario, el artículo 72 TFUE goza de primacía sobre las Decisiones de reubicación y garantiza a los Estados miembros el pleno control de su seguridad interior y el orden público. No se trata de un mero control de legalidad durante el procedimiento legislativo, sino de un conflicto de leyes en que es prioritaria la competencia de los Estados miembros. A estos les incumbe valorar si, en unas circunstancias particulares, existe tal conflicto. Por lo tanto, cada Estado miembro puede invocar el artículo 72 TFUE para responder a los argumentos que hablan de la privación del efecto útil de las Decisiones de reubicación o que apelan a la solidaridad: no hay obligación alguna de comprometer la seguridad nacional mostrando solidaridad hacia otros Estados miembros. La sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo no niega (ni podría hacerlo) el derecho inalienable de los Estados miembros a invocar el artículo 72 TFUE para contrarrestar cualquier otra supuesta obligación que se derive de los actos de Derecho derivado adoptadas en virtud del título V de la tercera parte del TFUE. Por lo tanto, Polonia expresamente *no* pretende formular una excepción de ilegalidad con arreglo al artículo 277 TFUE.

173. Asimismo, Hungría se acoge al artículo 72 TFUE para deducir su derecho a no aplicar una decisión basada en el artículo 78 TFUE, apartado 3, si considera que esta no ofrece las garantías necesarias a su seguridad interior. Este Estado miembro alega que el hecho de que los potenciales trasladados en virtud de la Decisión 2015/1601 deban ser personas de nacionalidades para las que se conceda protección internacional en un 75 % de los casos o más (artículo 3, apartado 2, de la Decisión 2015/1601) limita la posibilidad de invocar razones relativas a la seguridad nacional y al orden público para excluir personas del estatuto protegido (como refugiado o como beneficiario de protección subsidiaria). En su opinión, es irrelevante que la sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo confirmase la validez de la Decisión 2015/1601. La cuestión aquí es otra totalmente diferente: ¿Puede un Estado miembro invocar el artículo 72 TFUE para excluir o limitar las reubicaciones en virtud de la Decisión 2015/1601 si alberga dudas acerca del impacto que estas pueden generar en la seguridad nacional y el orden público en su territorio?

174. La República Checa argumenta, en esencia, que el mecanismo de reubicación establecido en las Decisiones de reubicación es inoperante y que ella ha adoptado otras medidas más efectivas para ayudar a afrontar la crisis migratoria. En concreto, ha prestado asistencia significativa a terceros países donde el éxodo ha sido más acusado, y ha destinado a un gran número de agentes de policía a proteger las fronteras exteriores de la Unión.

175. La Comisión se acoge principalmente a la sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo, a la necesidad de asegurar el efecto útil de las Decisiones de reubicación y al principio de solidaridad entre Estados miembros. Insiste en que las Decisiones de reubicación disponían unos mecanismos adecuados que permitían a los Estados miembros de reubicación,<sup>102</sup> respecto a cada solicitante individual, adoptar las medidas necesarias para proteger la seguridad nacional y el orden público en sus territorios.

<sup>101</sup> Polonia cita aquí la sentencia de 9 de diciembre de 1997, Comisión/Francia (C-265/95, EU:C:1997:595), apartado 33.

<sup>102</sup> «Estado miembro de reubicación» es la expresión utilizada en la sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo para designar al Estado miembro en el cual se ha de reubicar un solicitante desde un Estado miembro de primera línea. Véase, por ejemplo, el apartado 290.

176. A efectos del siguiente análisis, voy a agrupar los argumentos de los tres Estados miembros demandados del siguiente modo: i) es irrelevante que la sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo confirmase la validez de la Decisión 2015/1601 (Polonia y Hungría); ii) los Estados miembros estaban facultados para no aplicar las Decisiones de reubicación (aunque fueran válidas), en virtud de las competencias que conservan con arreglo al artículo 72 TFUE en relación con el artículo 4 TFUE, apartado 2 (Polonia y Hungría), y iii) las Decisiones de reubicación forjaron un sistema inoperante (República Checa).

*Es irrelevante que la sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo confirmase la validez de la Decisión 2015/1601*

177. En respuesta a los escritos de requerimiento y a los dictámenes motivados, Polonia y Hungría alegaron que las Decisiones de reubicación eran inválidas. Estos argumentos fueron formulados antes de que recayese la sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo, en que el Tribunal de Justicia confirmó la validez de la Decisión 2015/1601. Ahora mismo, cualquier impugnación de la validez de las Decisiones de reubicación en virtud del artículo 263 TFUE estaría fuera de lugar.

178. Partiendo de las observaciones escritas, el Tribunal de Justicia había solicitado en la vista a las partes que se pronunciasen acerca de si, en un procedimiento por incumplimiento, un Estado miembro puede justificar no haber aplicado un acto de Derecho de la Unión cuando un recurso con el que se impugnaba la validez de dicho acto (en este caso, los recursos interpuestos por Eslovaquia y Hungría que desembocaron en la sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo) no ha derivado en la suspensión automática de dicho acto en virtud del artículo 278 TFUE y el Tribunal de Justicia no ha ordenado tal suspensión. Asimismo, el Tribunal de Justicia preguntó si un Estado miembro inmerso en un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE puede justificar no haber aplicado un acto de Derecho de la Unión invocando la invalidez del acto en virtud del artículo 277 TFUE, y si las Decisiones de reubicación pueden considerarse actos de alcance general en el sentido de este artículo.

179. En la vista, los tres Estados miembros demandados indicaron expresamente que ellos *no* impugnaban la validez de las Decisiones de reubicación *ni* pretendían invocar con carácter incidental su ilegalidad en virtud del artículo 277 TFUE. Hungría dejó al Tribunal de Justicia la evaluación de su defensa sobre la base de dicho artículo, si el Tribunal de Justicia deseaba hacerlo.

180. A mi parecer, según se desprende de la vista, los argumentos formulados en relación con el artículo 277 TFUE carecen ahora de virtualidad. Por interesante que pueda ser, desde el punto de vista teórico, explorar los límites exteriores de dicha disposición, voy a obviar hacerlo. Este extremo puede examinarse en otra ocasión.

181. El argumento formulado por Polonia y Hungría en los presentes procedimientos consiste en que la sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo es *irrelevante* en cuanto a su defensa en los presentes asuntos.

182. Para valorar este argumento es necesario atender a lo que dicha sentencia dice del artículo 72 TFUE y de cómo se compaginaba la Decisión 2015/1601 con las competencias de los Estados miembros de cumplir con sus responsabilidades de seguridad y orden público en sus territorios. Lo más adecuado es hacer esta valoración en el marco del debate sobre la argumentación que formulan Polonia y Hungría sobre la base del artículo 72 TFUE en relación con el artículo 4 TUE, apartado 2. De ello me ocupo a continuación.

*Los Estados miembros estaban facultados para no aplicar las Decisiones de reubicación (aunque fueran válidas), en virtud de las competencias que conservan con arreglo al artículo 72 TFUE en relación con el artículo 4 TFUE, apartado 2*

183. En sus preguntas por escrito remitidas a las partes antes de la vista, el Tribunal de Justicia preparó el terreno para el debate de este argumento preguntando a la Comisión si los conceptos de «orden público» y «seguridad interior» debían interpretarse de la misma manera en que se aplican conceptos similares en relación con las libertades fundamentales y se utilizan en disposiciones como el artículo 346 TFUE.

184. La Comisión alega que el artículo 346 TFUE se refiere a los aspectos específicos de la entrega de información y del comercio de armas, y que el concepto de seguridad allí utilizado no es pertinente para los presentes procedimientos.

185. El Tribunal de Justicia también preguntó a la Comisión si un Estado miembro puede invocar el artículo 72 TFUE para justificar no haber aplicado un acto de la Unión adoptado en virtud del título V de la tercera parte del TFUE, si dicho acto no dispone medidas suficientes para proteger el «orden público» y la «seguridad interior», y también quiso saber si se podía invocar el artículo 72 TFUE en un contexto más amplio.

186. La Comisión alega que el artículo 72 TFUE expresa un principio jurídico que debe ser tenido en cuenta siempre que actúe el legislador de la Unión. Si el legislador no lo hace, los Estados miembros podrán recurrir el acto jurídico de la Unión resultante, con arreglo a las disposiciones de los Tratados relativas al procedimiento ante el Tribunal de Justicia.

187. Por otro lado, la Comisión alega que el artículo 72 TFUE es objeto de restricciones similares a las que afectan a los artículos 36 TFUE, 45 TFUE, apartado 3, y 52 TFUE, apartado 1, en relación con la libertad de circulación en el mercado interior. Aunque estas disposiciones permiten a los Estados miembros imponer límites a la libertad de circulación, toda restricción que impongan debe estar sujeta al control de las instituciones de la Unión, especialmente del Tribunal de Justicia.

188. Una vez expuestos los antecedentes, paso a ocuparme de las cuestiones planteadas.

*– Jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el artículo 72 TFUE*

189. El Tribunal de Justicia, que yo conozca, ha analizado el artículo 72 TFUE en tres ocasiones.

190. La primera, en el asunto Adil,<sup>103</sup> donde el Tribunal de Justicia trató de la correcta interpretación del artículo 21, letra a), del código de fronteras Schengen<sup>104</sup> en el marco del artículo 72 TFUE. Allí señaló que «el artículo 21, letra a), del [código de fronteras Schengen] dispone que la supresión del control en las fronteras interiores no afectará al ejercicio de las competencias de policía de las autoridades competentes de los Estados miembros en virtud de su Derecho interno, en la medida en que el ejercicio de tales competencias no tenga un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas, y que ello también es aplicable a las zonas fronterizas. Esta disposición del [código de fronteras Schengen] precisa que el ejercicio de las competencias de policía no podrá, en particular, considerarse equivalente al ejercicio de inspecciones fronterizas cuando las medidas policiales no tengan como objetivo el control de fronteras, estén basadas en información y experiencia policiales de carácter

<sup>103</sup> Sentencia de 19 de julio de 2012, Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508).

<sup>104</sup> Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2006, L 105, p. 1).

general sobre posibles amenazas a la seguridad pública y estén destinadas, en particular, a combatir la delincuencia transfronteriza, estén concebidas y se ejecuten de un modo claramente diferenciado de las inspecciones sistemáticas de personas en las fronteras exteriores, y se lleven a cabo sirviéndose de inspecciones aleatorias».<sup>105</sup>

191. El Tribunal de Justicia concluyó que los controles móviles de seguridad controvertidos no constituían «inspecciones fronterizas» prohibidas por el artículo 20 del código de fronteras Schengen, sino inspecciones dentro del territorio de un Estado miembro, contempladas en el artículo 21 del mismo código.<sup>106</sup> Más adelante, en la misma sentencia, el Tribunal de Justicia reafirmó que «tanto las disposiciones del artículo 21, letras a) a d), del [código de fronteras Schengen] como el tenor del artículo 72 TFUE confirman que la supresión de los controles en las fronteras interiores no afecta a las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior».<sup>107</sup>

192. Posteriormente, en la sentencia A,<sup>108</sup> el Tribunal de Justicia confirmó en esencia su sentencia Adil, esta vez en relación con un sistema similar de controles móviles de seguridad aplicado en Alemania.

193. Por último, en la sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo, el Tribunal de Justicia analizó la alegación de Polonia en dicho asunto, en el sentido 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».<sup>109</sup>

194. El Tribunal de Justicia señaló que el considerando 32 de la Decisión 2015/1601 declara expresamente que «la seguridad nacional y el orden público deben tenerse en cuenta durante todo el procedimiento de reubicación, hasta que se proceda al traslado del solicitante», y que su artículo 5, apartado 7, reservaba explícitamente a los Estados miembros el derecho a rehusar la reubicación de un solicitante, si bien solo cuando existieran motivos razonables para considerar que dicha persona constituía un peligro para la seguridad nacional o el orden público. Si dicho mecanismo «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 desde los que se efectúa la reubicación—, que debe prevalecer en el marco de la aplicación del procedimiento de reubicación establecido en el artículo 5 de [la Decisión 2015/1601]».<sup>110</sup>

195. Por lo tanto, en cierta medida, la sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo presagia los argumentos que los tres Estados miembros demandados han formulado en los presentes procedimientos. Dicho esto, dado que estos basan su defensa en la competencia que conservan en virtud del artículo 72 TFUE, estimo necesario examinar ahora este argumento con mayor detalle.

105 Sentencia de 19 de julio de 2012, Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508), apartados 53 y 54.

106 Sentencia de 19 de julio de 2012, Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508), apartado 56.

107 Sentencia de 19 de julio de 2012, Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508), apartado 66.

108 Sentencia de 21 de junio de 2017, A (C-9/16, EU:C:2017:483).

109 Alegación de Polonia, según la recoge el apartado 306 de la sentencia citada.

110 Sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo, apartado 309.

– *Los conceptos de orden público y de seguridad pública*

196. En efecto, el concepto de *orden público* fue objeto de análisis en el asunto N.,<sup>111</sup> en que el Tribunal de Justicia consideró que «el concepto de “orden público” requiere, en todo caso, aparte de la perturbación del orden social que constituye cualquier infracción de la ley, que exista una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad».

197. Anteriormente, en la sentencia Zh. y O.,<sup>112</sup> el Tribunal de Justicia había declarado que, en relación con los derechos fundamentales de los nacionales de terceros países, el alcance de conceptos como el de *seguridad* «no puede ser determinado unilateralmente por cada Estado miembro sin control de las instituciones de la Unión».

198. Voy a tomar estas dos citas como punto de partida para el siguiente análisis.

199. En general, considero que la actual jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de libertades fundamentales (en particular sobre la libre circulación de personas) proporciona una base sólida para abordar los conceptos de orden público y de seguridad en los presentes procedimientos. Es preciso recordar que el acervo en materia de asilo (en particular, el Reglamento Dublín III<sup>113</sup> y la Directiva sobre el reconocimiento)<sup>114</sup> trata estos problemas desde el punto de vista del *solicitante individual*. Tal como explicó el Tribunal de Justicia hace mucho tiempo en la sentencia Bouchereau, debe atenderse al *comportamiento personal del individuo* para determinar si existe una amenaza para la comunidad del Estado miembro.<sup>115</sup>

200. Estoy de acuerdo con la Comisión en que el artículo 346 TFUE es una disposición específica del Tratado que regula una situación concreta. Por esto mismo, no creo que pueda extenderse válidamente para ser de utilidad en los presentes procedimientos.

201. Sin embargo, también es preciso recordar que el artículo 78 TFUE, apartado 3, está concebido *precisamente* para permitir al Consejo adoptar medidas provisionales en beneficio de Estados miembros que «se enfrent[en] a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países». En la medida en que grandes grupos de personas que llegan a un Estado miembro puedan generar una situación de emergencia (y entiendo este término en el sentido de que abarca también las situaciones que representen una amenaza para el orden público o la seguridad nacional), el artículo 78 TFUE, apartado 3, proporciona la base jurídica necesaria para la adopción de las medidas adecuadas que respeten tanto las obligaciones internacionales de los Estados miembros derivadas de la Convención de Ginebra como *todos los principios fundamentales del Derecho de la Unión aplicables*. Estos últimos principios comprenden la solidaridad y el respeto del Estado de Derecho, aspectos sobre los que volveré al final de las presentes conclusiones.

111 Sentencia de 15 de febrero de 2016, N (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), apartado 65.

112 Sentencia de 11 de junio de 2015, Zh. y O (C-554/13, EU:C:2015:377), apartado 48.

113 Véase el punto 4 de mis conclusiones presentadas en el asunto A.S. y Jafari (C-490/16 y C-646/16, EU:C:2017:443).

114 Véase el punto 19 de las presentes conclusiones.

115 Véase (en todo su texto) la sentencia de 27 de octubre de 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172) (asunto relativo a la interpretación de los artículos 2 y 3 de la Directiva 64/221/CEE). Véase actualmente, en el mismo contexto de la libre circulación de personas, el artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77).

– *Sobre el papel que desempeña el artículo 72 TFUE*

202. El artículo 72 TFUE forma parte del capítulo 1 («Disposiciones generales») del título V («Espacio de libertad, seguridad y justicia») del TFUE. Con su inequívoco reconocimiento de las competencias y responsabilidades de los Estados miembros en relación con el mantenimiento del orden público y la protección de la seguridad interior, el artículo 72 TFUE sirve claramente para recordar al legislador de la Unión la necesidad de que, en todo acto de Derecho derivado adoptado en virtud del título V, se dispongan las medidas adecuadas para que los Estados miembros puedan cumplir dichas responsabilidades. Si el legislador de la Unión pasase por alto esta obligación al redactar una norma, el artículo 72 TFUE proporcionaría un claro fundamento para que los Estados miembros interpusiesen un recurso de anulación (en este sentido, estoy de acuerdo con el argumento de la Comisión). Pero en este caso no ha habido tal omisión.

203. En dos disposiciones esenciales de las Decisiones de reubicación hallamos inmediatamente una respuesta al principal argumento de Polonia y Hungría. La última frase del artículo 5, apartado 4, de dichas Decisiones establecía que «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». Conforme al artículo 5, apartado 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 o bien en caso de que existan motivos fundados para aplicar las disposiciones de exclusión establecidas en los artículos 12 y 17 de la [Directiva sobre el reconocimiento]».

204. Debo añadir, a título incidental, que el considerando 26 de la Decisión 2015/1523 y el considerando 32 de la Decisión 2015/1601 señalan que «la seguridad nacional y el orden público deben tenerse en cuenta durante todo el procedimiento de reubicación, hasta que se proceda al traslado del solicitante», y que «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». Actuando así, el potencial Estado miembro de reubicación muestra su solidaridad con los demás Estados miembros, que, al igual que él, tienen la responsabilidad de proteger la seguridad nacional y el orden público dentro de sus respectivos territorios.

205. Tomados conjuntamente, estos dos apartados sustantivos de las Decisiones de reubicación *reconocían expresamente* que el Estado miembro de reubicación conservaba el derecho a rehusar la reubicación de *un solicitante particular* cuando: i) existiesen motivos fundados para considerar que dicho solicitante constituía un peligro para la seguridad nacional o el orden público, o ii) existiesen motivos fundados para creer que dicha persona podría ser lícitamente excluida de la protección internacional solicitada.

206. Así pues, siempre que el Estado miembro de reubicación albergase dudas razonables acerca de la reubicación de un solicitante X, las Decisiones de reubicación le proporcionaban un fundamento claro, evidente y legítimo para negarse a aceptar la reubicación de ese solicitante concreto.

207. Desde el punto de vista estricto de las cuestiones que plantean los presentes procedimientos por incumplimiento, esto debería considerarse suficiente para desvirtuar la argumentación principal de los tres Estados miembros demandados en defensa de su conducta. Estos tenían la plena capacidad de proteger la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos rehusando (en virtud de las propias Decisiones de reubicación) la aceptación del solicitante X, con lo que daban cuenta también de «las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior» (artículo 72 TFUE).

208. No obstante, para ser justos con los tres Estados miembros demandados, no debo concluir aquí mi análisis. La referencia cruzada, en el artículo 5, apartado 7, de las Decisiones de reubicación a la Directiva sobre el reconocimiento allana el camino hacia la cuestión de mayor calado que aquí se plantea. Las competencias que conservan los Estados miembros en virtud del artículo 72 TFUE deben entenderse en el contexto de la extensa y uniforme legislación derivada de la Unión que regula el procedimiento de examen de las solicitudes de protección internacional y los criterios sustantivos para valorarlas (el acervo en materia de asilo). Así las cosas, ¿puede un Estado miembro invocar el artículo 72 TFUE (en relación, según Hungría, con el artículo 4 TUE, apartado 2), simplemente para *no aplicar* un acto válido de Derecho de la Unión adoptado<sup>116</sup> en virtud del artículo 78 TFUE, apartado 3, y con el que no está de acuerdo?

209. Por lo tanto, al abordar esta cuestión dejo deliberadamente de lado todos los aspectos de procedimiento (por ejemplo, los relativos a los plazos para interponer el recurso directo, o los parámetros de una pretensión incidental de ilegalidad) para centrarme en la cuestión clave.

210. Las obligaciones internacionales de los Estados miembros individuales derivadas de la Convención de Ginebra se concretan uniformemente, en el plano de la Unión, en la intrincada red de directivas que regulan la tramitación y el examen sustantivo de las solicitudes de protección internacional, en concreto la Directiva sobre el reconocimiento, la Directiva sobre los procedimientos y la Directiva sobre la acogida. El fundamento jurídico de dichos actos es el artículo 78 TFUE, apartado 2, que se integra en el capítulo 2 del título V, titulado «Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración». Por lo tanto, nos encontramos aquí de lleno con una materia que está regulada con detalle tanto por el propio TFUE como por el Derecho derivado de la Unión, basado en el Derecho primario.

211. En tales circunstancias, cuando los Tratados reconocen una competencia, deber u obligación que sigue incumbiendo a los Estados miembros, estos deben ejercer sus facultades de una manera que no contravenga los principios del Derecho de la Unión aplicables.

212. En consecuencia (como sostienen Polonia y Hungría), el artículo 72 TFUE no es una *regla de conflictos de leyes* que dé prioridad a la competencia del Estado miembro sobre los actos adoptados por el legislador o responsable político de la Unión, sino que se trata de una *regla de coexistencia*. La competencia para actuar en el ámbito en cuestión sigue siendo del Estado miembro (no ha sido transferida a la Unión Europea). Sin embargo, su actuación debe respetar los principios superiores que ese Estado miembro suscribió cuando se adhirió a la Unión, así como todas las normas pertinentes de los Tratados y del Derecho derivado de la Unión.

213. Basten dos ejemplos para apuntalar esta proposición.

214. En los acontecimientos que desembocaron en el «asunto Factortame»,<sup>117</sup> el Reino Unido adoptó la Merchant Shipping Act 1988 (Ley de la Marina Mercante de 1988). Esta norma del Parlamento efectuaba cambios radicales en el registro naviero del Reino Unido, y revocaba el derecho de los buques pesqueros de propiedad española a ser inscritos en dicho registro, a enarbolar<sup>118</sup> el pabellón

116 Ciertamente, la validez de la Decisión 2015/1601 ha sido confirmada por la Gran Sala en su sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo.

117 Las peticiones de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia a que dio lugar dicho litigio son las correspondientes a las sentencias de 19 de junio de 1990, Factortame y otros (C-213/89, EU:C:1990:257) (sobre las medidas provisionales); de 25 de julio de 1991, Factortame y otros (C-221/89, EU:C:1991:320) (el litigio principal), y de 5 de marzo de 1996, Brasserie du Pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79) (la acción indemnizatoria). Merece la pena leer, en particular, las esmeradas conclusiones del Abogado General Mischo presentadas en el asunto Factortame y otros (C-221/89, no publicadas, EU:C:1991:113). La Comisión también incoó un procedimiento por incumplimiento contra el Reino Unido (sentencia de 4 de octubre de 1991, Comisión/Reino Unido, C-246/89, EU:C:1991:375) y, de forma paralela, una demanda sobre medidas provisionales que prosperó (sentencia de 10 de octubre de 1989, Comisión/Reino Unido, 246/89 R, EU:C:1989:368).

118 [Nota irrelevante para la versión española].

británico y, por tanto, a pescar con cargo a las cuotas pesqueras del Reino Unido.<sup>119</sup> A este respecto, dicho Estado miembro (apoyado más tarde ante el Tribunal de Justicia por Bélgica y Grecia) invocó la competencia que concede a cada país el Derecho internacional público a definir, como estime oportuno, las condiciones en que concede a los buques el derecho a enarbolar su pabellón.<sup>120</sup>

215. La primera cuestión prejudicial planteada por la High Court (Tribunal Superior de Justicia de Inglaterra y Gales, Reino Unido) preguntaba simplemente: «¿Tiene alguna incidencia el Derecho [de la Unión] sobre los requisitos fijados por un Estado miembro en las disposiciones que este adopte para determinar qué buques pueden matricularse legalmente en ese Estado, llevar su bandera y tener su nacionalidad?»

216. Al responder a esta cuestión, el Tribunal de Justicia reconoció expresamente que, «en el estado actual del Derecho [de la Unión], la competencia para determinar los requisitos de matriculación de los buques corresponde a los Estados miembros»,<sup>121</sup> pero que, «no obstante, procede recordar que los Estados miembros deben ejercer las competencias que conservan respetando el Derecho [de la Unión]». <sup>122</sup> La alegación del Reino Unido relativa al Derecho internacional «solo podría tener valor si las prescripciones del Derecho [de la Unión] relativas al ejercicio, por los Estados miembros, de la competencia que conservan en materia de matriculación de los buques se hallasen en conflicto con las normas del Derecho internacional». <sup>123</sup> Es evidente que el Tribunal de Justicia *no* consideró entonces que hubiese tal conflicto, pues en el apartado siguiente de la sentencia añadió que, «por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que en el estado actual del Derecho [de la Unión] corresponde a los Estados miembros determinar, de conformidad con las normas generales del Derecho internacional, los requisitos necesarios para permitir la matriculación de un buque en sus registros y para conceder a ese buque el derecho a llevar su bandera, pero que, al ejercer dicha competencia, los Estados miembros deben *respetar* las normas del Derecho [de la Unión]». <sup>124</sup>

217. El Tribunal de Justicia continuó afirmando que los requisitos de nacionalidad que imponía la Ley de la Marina Mercante de 1988 estaban prohibidos por las disposiciones del Tratado relativas a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de capitales y por el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad.

218. Más recientemente, el Tribunal de Justicia se ha ocupado de diversos casos en que se trataba del ejercicio de la facultad (no cuestionada) de los Estados miembros de legislar en relación con los impuestos directos, un ámbito no armonizado por el Derecho de la Unión. No obstante, en ocasiones las disposiciones nacionales adoptadas tienen el efecto de colocar en situación de desventaja a los

119 El procedimiento afectaba a 95 buques que hasta entonces habían figurado en el registro de embarcaciones del Reino Unido en virtud de la Merchant Shipping Act 1894 (Ley de la Marina Mercante de 1894). Cincuenta y tres de esos buques estaban en un principio matriculados en España y habían navegado bajo pabellón español, pero fueron matriculados en el Registro británico en distintas fechas a partir de 1980. Los 42 buques restantes siempre habían estado registrados en el Reino Unido, pero fueron comprados por sociedades españolas en diversas fechas. Una de las sociedades, Rawlings Trawling —célebremente descrita por Nicholas Forwood (entonces Queen's Counsel) como «captura accidental» en la vista sobre medidas provisionales (asunto C-213/89)—, no era española, pero de alguna manera se vio envuelta en el embrollo jurídico que se organizó. Véase también la sentencia de 25 de julio de 1991, Factortame y otros (C-221/89, EU:C:1991:320), apartados 3 a 10.

120 Los Estados miembros se remitían al artículo 5, apartado 1, de la Convención de Ginebra de 29 de abril de 1958 sobre alta mar (Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 450, p. 11): «Cada Estado establecerá los requisitos necesarios para conceder su nacionalidad a los buques, así como para que puedan ser inscritos en su territorio en un registro y tengan el derecho de enarbolar su bandera. Los buques poseerán la nacionalidad del Estado cuyo pabellón estén autorizados a enarbolar. Ha de existir una relación auténtica entre el Estado y el buque; en particular, el Estado ha de ejercer efectivamente su jurisdicción y su autoridad sobre los buques que enarbolan su pabellón, en los aspectos administrativo, técnico y social.»

121 Sentencia de 25 de julio de 1991, Factortame y otros (C-221/89, EU:C:1991:320), apartado 13. El Tribunal de Justicia ya había declarado, en su sentencia de 19 de enero de 1988, Pesca Valentia/Minister for Fisheries and Forestry (223/86, EU:C:1988:14), apartado 13, que el Reglamento del Consejo que establecía una política estructural común para la industria de la pesca dejaba a las legislaciones de los Estados miembros la definición de los conceptos de «con bandera» de uno de los Estados miembros o de «matriculados» en alguno de ellos.

122 Sentencia de 25 de julio de 1991, Factortame y otros (C-221/89, EU:C:1991:320), apartado 14 y jurisprudencia citada.

123 Sentencia de 25 de julio de 1991, Factortame y otros (C-221/89, EU:C:1991:320), apartado 16.

124 Sentencia de 25 de julio de 1991, Factortame y otros (C-221/89, EU:C:1991:320), apartado 17 y el punto 1 del fallo; el subrayado es mío.

sujetos pasivos establecidos en un Estado miembro diferente. Es innecesario entrar aquí en los detalles técnicos de dichos asuntos. El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que, si bien los Estados miembros gozan de competencias para establecer impuestos directos, deben ejercerlas dentro de los parámetros establecidos por el Derecho de la Unión.<sup>125</sup>

219. En mi opinión, en la situación sobre la que versan los presentes procedimientos por incumplimiento, los Estados miembros también están obligados a ejercer las competencias que les reconoce el artículo 72 TFUE de cumplir con sus responsabilidades «en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior», *de una manera que sea conforme con otras disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión*. Dichas disposiciones son, por un lado, las propias Decisiones de reubicación (que, como ya hemos visto, proporcionaban un fundamento jurídico adecuado para cualquier acción de este tipo que hubiesen de emprender los Estados miembros con carácter *individual*) y, por otro, todo el marco jurídico que ya existe en el Derecho de la Unión que regula la tramitación de las solicitudes individuales de protección internacional y las decisiones sustantivas que deben adoptar los Estados miembros para resolver dichas solicitudes.

220. Por ejemplo, los artículos 12 y 17 de la Directiva sobre el reconocimiento reproducen la Convención de Ginebra y precisan los motivos por los que se puede *excluir* a un solicitante del estatuto de refugiado o de la protección subsidiaria. Dichas disposiciones se ven reforzadas por los artículos 14 y 19 de la misma Directiva,<sup>126</sup> que permiten a los Estados miembros poner fin al estatuto protegido si esa persona constituye un peligro para la comunidad o para la seguridad del Estado miembro en que se encuentra. Con arreglo a la *Directiva sobre los procedimientos*, los solicitantes pueden ser objeto de examen en la frontera o en zonas de tránsito si, por razones graves, pueden ser considerados un peligro para la seguridad nacional o el orden público [artículo 31, apartado 8, letra j)],<sup>127</sup> e incluso un menor no acompañado puede someterse a una tramitación más estricta por los mismos motivos [artículo 25, apartado 6, letras a), inciso iii), y b), inciso iii)].<sup>128</sup> La *Directiva sobre la acogida* permite a los Estados miembros decidir sobre la residencia de un solicitante (como excepción a su libertad de circulación normal), entre otras, por razones de interés público y de orden público (artículo 7, apartado 2).<sup>129</sup> Un solicitante puede ser internado cuando así lo exija la protección de la seguridad nacional o el orden público [artículo 8, apartado 3, letra e)].<sup>130</sup> Y la *Directiva sobre el retorno* permite a los Estados miembros no establecer un plazo para la salida voluntaria, internar a un solicitante de protección internacional a la que esta no le haya sido concedida e imponer una amplia prohibición de entrada, cuando estas medidas (más coercitivas) estén justificadas por razones de seguridad nacional u orden público (véanse los artículos 7, apartado 4; 8, apartado 4; 11, apartado 2, y 15).

221. Por lo tanto, en resumen, el Derecho derivado de la Unión, dentro del acervo en materia de asilo, ofrece un marco jurídico adecuado para que los Estados miembros puedan velar por sus intereses legítimos en cuanto a seguridad nacional, orden público y protección de la comunidad *en relación con solicitantes individuales* de protección internacional. Así las cosas, no veo posible acomodo para el argumento de que el artículo 72 TFUE da carta blanca a los Estados miembros para no aplicar un acto válido de Derecho derivado de la Unión con el que, por cualquier motivo, no estén plenamente conformes.

125 Véanse las sentencias de 26 de mayo de 2016, NN (L) Internacional (C-48/15, EU:C:2016:356), apartado 43, y de 23 de febrero de 2016, Comisión/Hungría (C-179/14, EU:C:2016:108), apartado 171 y jurisprudencia citada.

126 Obsérvense, en particular, los artículos 14, apartado 4, letras a) y b) (véase el punto 23 de las presentes conclusiones), y 19, apartado 3, letra a) (véase el punto 25 de las presentes conclusiones).

127 Véase el punto 30 de las presentes conclusiones.

128 Véase el punto 29 de las presentes conclusiones.

129 Véase el punto 32 de las presentes conclusiones.

130 Véase el punto 33 de las presentes conclusiones.

222. A este respecto, no resulta de provecho para el argumento de Polonia su invocación de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «Tribunal de Estrasburgo») en el asunto N./Finlandia (38885/02).<sup>131</sup> En dicha sentencia, el Tribunal de Estrasburgo declaró que «los Estados contratantes, en virtud de principios arraigados del Derecho internacional y dentro de sus obligaciones convencionales, incluidas las contraídas en la Convención, están facultados para controlar la entrada, residencia y expulsión de extranjeros». Sobre esto no hay controversia. Pero la *forma* en que cada Estado miembro ejerce este derecho está sujeta a las obligaciones libremente contraídas por él con arreglo al Derecho internacional cuando se adhirió a la Unión Europea, concretamente la de cumplir con las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión.

223. Como ya he expuesto, el propio Derecho de la Unión proporciona a los Estados miembros abundantes medios de protección de sus legítimos intereses de seguridad nacional u orden público *en relación con solicitantes individuales*, dentro de sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión. Sin embargo, el Derecho de la Unión no permite a los Estados miembros desatender categóricamente dichas obligaciones y, por así decir, colocar un letrero de «chasse gardée» (que podríamos traducir como «coto privado de caza»).

– *Artículo 4 TUE, apartado 2*

224. Polonia y Hungría han recalcado que el artículo 4 TUE, apartado 2, hace referencia a la «identidad nacional» y declara que «[la Unión] respetará las funciones esenciales [de los Estados miembros], especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro». Con distinta intensidad, tratan de presentar esta disposición, en relación con el artículo 72 TFUE, como una habilitación para que los Estados miembros dejen sin aplicación las Decisiones de reubicación a fin de velar por su cohesión social y cultural y para evitar posibles conflictos étnicos y religiosos.

225. Voy a ser breve respecto a este argumento.

226. En el asunto Comisión/Luxemburgo,<sup>132</sup> el Tribunal de Justicia se enfrentó a una argumentación similar en relación con la aplicación de una condición de nacionalidad a los notarios. En particular, Luxemburgo alegó que dicha condición estaba justificada por la necesidad de garantizar que los notarios utilizaran la lengua luxemburguesa al ejercer sus funciones. El Tribunal de Justicia rechazó esta justificación afirmando que, «aunque la salvaguardia de la identidad nacional de los Estados miembros constituye un objetivo legítimo y respetado por el ordenamiento jurídico de la Unión, como reconoce, por otra parte, el artículo 4 TUE, apartado 2, el interés invocado por el Gran Ducado puede sin embargo defenderse eficazmente a través de medios distintos de la exclusión con carácter general».

227. Por esta misma razón, el artículo 4 TUE, apartado 2, no puede justificar la simple negativa a reubicar solicitantes con arreglo a las Decisiones de reubicación. El legítimo interés de los Estados miembros por preservar su cohesión social y cultural puede defenderse eficazmente por medios distintos de una negativa unilateral y absoluta a cumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión.

<sup>131</sup> Sentencia de 26 de julio de 2005(CE:ECHR:2005:0726JUD003888502), apartado 158.

<sup>132</sup> Sentencia de 24 de mayo de 2011, Comisión/Luxemburgo (C-51/08, EU:C:2011:336), apartado 124.

### *Las Decisiones de reubicación forjaron un sistema inoperante*

228. Polonia y Hungría han resaltado los riesgos para la seguridad que implica la tramitación de gran cantidad de solicitudes de protección internacional, algunas de las cuales efectivamente pueden proceder de personas vinculadas al terrorismo internacional. A este respecto, Polonia se remite al Análisis de Riesgos Anual de 2016 elaborado por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (Frontex) y según el cual «garantizar el rescate, seguridad, registro e identificación de miles de personas vulnerables es una tarea extremadamente onerosa que lleva consigo un cierto nivel de riesgo y vulnerabilidad en las fronteras exteriores».<sup>133</sup>

229. La República Checa formula el mismo argumento. Alega que Grecia e Italia estaban designando para su reubicación a solicitantes sin documentos de identidad, de modo que la República Checa no podía valorar el riesgo que dichas personas indocumentadas podían representar para la seguridad nacional. Por lo tanto, no tenía sentido que la República Checa comunicase a la Comisión las cifras de solicitantes que estaba dispuesta a acoger. En su opinión, el sistema establecido por las Decisiones de reubicación era «inoperante».

230. No estoy de acuerdo con que los riesgos inherentes a la tramitación de grandes cantidades de solicitudes eximiesen a los tres Estados miembros demandados de su obligación legal de participar en el sistema establecido por las Decisiones de reubicación.

231. Los considerandos de dichas Decisiones declaran expresamente que «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».<sup>134</sup> Asimismo, el articulado de las Decisiones imponía obligaciones concretas a las autoridades griegas e italianas en cuanto a la identificación de los potenciales solicitantes de reubicación y al tratamiento de sus solicitudes.<sup>135</sup>

232. Además, el artículo 5, apartado 7, de las Decisiones de reubicación respetaba expresamente el derecho de los Estados miembros a rehusar la reubicación de un solicitante *individual* cuando existieran «motivos razonables para considerar que dicha persona constitu[ía] un peligro para la seguridad nacional o el orden público o bien en caso de que exist[ieran] motivos fundados para aplicar las disposiciones de exclusión establecidas en los artículos 12 y 17 de la [Directiva sobre el reconocimiento]».

233. En la sentencia República Eslovaca y Hungría/Consejo, el Tribunal de Justicia declaró precisamente que las dificultades de orden práctico deben «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 desde los que se efectúa la reubicación—, que debe prevalecer en el marco de la aplicación del procedimiento de reubicación establecido en el artículo 5 de [la Decisión 2015/1601]».<sup>136</sup>

234. Con esto podemos dar una respuesta perfectamente válida al argumento aquí formulado. La legislación aplicable (las Decisiones de reubicación) sí proporcionaban un mecanismo adecuado para afrontar las dificultades y la logística que implicaba reubicar a numerosos solicitantes de protección internacional desde los Estados miembros de primera línea hasta los demás Estados miembros. Por lo

133 *Risk Analysis for 2016*, Frontex, 2016, ISBN 978-92-95205-47-5, p. 5.

134 Véanse el considerando 26 de la Decisión 2015/1523 y el considerando 32 de la Decisión 2015/1601.

135 Véase, en particular, su artículo 5, apartados 4, 5 y 9. Por otro lado, el artículo 5, apartado 8, permitía el nombramiento de funcionarios de enlace para facilitar el proceso de reubicación.

136 Apartado 309. El principio de confianza mutua forma parte ahora de los cimientos del Derecho de la Unión y en él se sustenta buena parte de la cooperación entre los Estados miembros dentro del ELSJ. Véase el dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión Europea al CEDH), de 18 de diciembre de 2014 (EU:C:2014:2454), apartado 191. El Tribunal de Justicia también ha dejado claro que la confianza mutua no significa confianza ciega: véase la sentencia de 5 de abril de 2016, Aranyosi y Căldăraru (C-404/15 y C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), apartados 78 a 82.

tanto, en sí mismas las Decisiones no pueden calificarse cabalmente de «inoperantes». En lo que claramente era una situación de emergencia, la responsabilidad de que el mecanismo de reubicación funcionase correctamente, de modo que pudiesen producirse las suficientes reubicaciones para aliviar a los Estados miembros de primera línea de la insoportable presión, incumbía *tanto* a estos últimos *como* a los potenciales Estados miembros de reubicación. En esto consiste la solidaridad.

235. A título aclaratorio, debo añadir que de algunos informes sobre la ejecución de las Decisiones de reubicación se infiere claramente que otros Estados miembros con problemas para cumplir sus obligaciones de reubicación, como Austria y Suecia, *solicitaron y obtuvieron suspensiones temporales de sus obligaciones derivadas de las Decisiones*, conforme a lo previsto en su artículo 4, apartados 5 y 6.<sup>137</sup> Si los tres Estados miembros demandados realmente hubiesen pasado por graves dificultades, esta habría sido claramente la forma de proceder adecuada, en lugar de decidir unilateralmente no cumplir las Decisiones de reubicación, a fin de respetar el principio de solidaridad. Volveré sobre este aspecto al final de mis conclusiones.

236. Es preciso observar también que en diversas alegaciones los tres Estados miembros demandados afirman haber tratado de asistir a Grecia e Italia por medios distintos de la reubicación. Este argumento es totalmente irrelevante. Las Decisiones de reubicación no ofrecen fundamento jurídico alguno para adoptar otras medidas en lugar de asumir compromisos y cumplir con las consiguientes obligaciones de reubicación.

237. Por lo tanto, debo rechazar la alegación según la cual, debido a la (supuesta) inoperancia del sistema de reubicación, cada Estado miembro estaba facultado para suspender unilateralmente el cumplimiento de la obligación de compromiso y de las obligaciones de reubicación impuestas por las Decisiones de reubicación.

### **Observaciones finales**

238. Al margen de los aspectos específicos que he analizado hasta ahora (sobre todo, el alcance y la interpretación del artículo 72 TFUE), los presentes procedimientos por incumplimiento suscitan cuestiones relativas a los parámetros del ordenamiento jurídico de la Unión y a las obligaciones que incumben a los Estados miembros. Por lo tanto, en estas observaciones finales voy a abordar tres importantes facetas de dicho ordenamiento jurídico: el Estado de Derecho, el deber de cooperación leal y el principio de solidaridad.

### ***Estado de Derecho***

239. El preámbulo del TUE subraya que el Estado de Derecho es un «valor universal» que forma parte de la «herencia cultural, religiosa y humanista de Europa»,<sup>138</sup> y a este valor confirman su adhesión los Estados miembros.<sup>139</sup> El artículo 2 TUE plasma dichos considerandos en Derecho sustantivo, al aclarar que «la Unión se fundamenta en los valores de respeto [del] Estado de Derecho [...] Estos valores son comunes a los Estados miembros».

<sup>137</sup> Véanse 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 2015/1601 (DO 2016, L 74, p. 36), y 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).

<sup>138</sup> Considerando 2.

<sup>139</sup> Considerando 4.

240. En su sentencia de referencia *Les Verts/Parlamento*, el Tribunal de Justicia declaró en primer lugar el principio según el cual la (entonces) CEE es «una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado».<sup>140</sup>

241. El Estado de Derecho se compone de muy importantes elementos, como el respeto del correcto equilibrio entre los distintos poderes del Estado<sup>141</sup> y la independencia del poder judicial mediante la inamovilidad de sus miembros.<sup>142</sup> En un nivel más profundo, el respeto del Estado de Derecho implica el cumplimiento de las obligaciones legales. Pasarlas por alto porque, en una situación concreta, sean mal recibidas o impopulares constituye un peligroso primer paso hacia la ruptura de una sociedad ordenada y estructurada, regida por el Estado de Derecho, de la que los ciudadanos disfrutamos por su bienestar y su seguridad. Un mal ejemplo resulta especialmente dañino si viene de la mano de un Estado miembro.

### *Deber de cooperación leal*

242. El artículo 4 TUE, apartado 3, establece:

«Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados.

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión.

Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.»

243. En el asunto *Achmea*, la Gran Sala dejó muy claro lo que esto significa: «El Derecho de la Unión se asienta por tanto en la premisa fundamental de que cada Estado miembro comparte con todos los demás Estados miembros, y reconoce que estos comparten con él, una serie de valores comunes en los que se fundamenta la Unión, como se precisa en el artículo 2 TUE. Esta premisa implica y justifica la existencia de una confianza mutua entre los Estados miembros en el reconocimiento de esos valores y, por lo tanto, en el respeto del Derecho de la Unión que los aplica. Precisamente en este contexto *incumbe a los Estados miembros, singularmente en virtud del principio de cooperación leal, establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo primero, asegurar en sus respectivos territorios la aplicación y el respeto del Derecho de la Unión* y adoptar, con este fin, todas las medidas generales o particulares apropiadas para garantizar el *cumplimiento de las obligaciones* derivadas de los Tratados o *resultantes de los actos de las instituciones de la Unión*».<sup>143</sup>

244. El Tribunal de Justicia también ha afirmado claramente que el hecho de que un Estado miembro albergue dudas acerca de la validez de un acto de la Unión o que crea que puede tener sólidos motivos para impugnar dicho acto no le exime de su obligación de respetar el principio de cooperación leal.<sup>144</sup>

140 Sentencia de 23 de abril de 1986, *Les Verts/Parlamento* (294/83, EU:C:1986:166), apartado 23.

141 Un sorprendente y reciente ejemplo procedente de mi Estado miembro de origen lo ofrece la sentencia de la UK Supreme Court (Tribunal Supremo del Reino Unido) en el asunto *R (Miller)/The Prime Minister y Cherry/Advocate General for Scotland* [2019] UKSC 41.

142 Véase la sentencia de 24 de junio de 2019, *Comisión/Polonia (independencia del Tribunal Supremo)* (C-619/18, EU:C:2019:531).

143 Sentencia de 6 de marzo de 2018, *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158), apartado 34 y jurisprudencia citada; el subrayado es mío. Véase, en términos similares, la sentencia de 14 de septiembre de 2017, *The Trustees of the BT Pension Scheme* (C-628/15, EU:C:2017:687), apartado 47.

144 Véase la larga y detallada sentencia de 27 de marzo de 2019, *Comisión/Alemania* (C-620/16, EU:C:2019:256), y, en particular, la conclusión a la que se llega en sus apartados 98 a 100.

245. Además, conforme al principio de cooperación leal, cada Estado miembro tiene derecho a esperar que los demás Estados miembros cumplan sus obligaciones con la debida diligencia.<sup>145</sup> Sin embargo, es evidente que en el presente caso no ha ocurrido así.

### *Solidaridad*

246. Los padres fundadores del «proyecto europeo» (Robert Schuman, Jean Monnet y Konrad Adenauer) eran hombres de Estado procedentes de países que poco antes habían estado envueltos (ya fuera como agresores o como víctimas, como vencedores o como vencidos) en un conflicto bélico devastador y destructivo durante seis años. Si no hubiera sido por su clarividencia y apertura de mente iniciales, nunca habría visto la luz la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) ni, seis años más tarde, la Comunidad Económica Europea y Euratom.

247. Es muy conocida la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950, donde se reconoció que «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho».<sup>146</sup> Dicha declaración halló eco en el tercer considerando del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Tratado CECA, precursor del Tratado CEE, del que son descendientes directos los actuales TUE y TFUE), que decía expresamente: «Reconocen que Europa solo se puede construir gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho, y gracias al establecimiento de bases comunes para el desarrollo económico».<sup>147</sup>

248. El artículo 2 TUE prosigue recordándonos que la Unión se fundamenta en valores compartidos, y que «estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la *solidaridad* y la igualdad entre mujeres y hombres» (el subrayado es mío).

249. A lo largo de los años, el Tribunal de Justicia ha hecho suya esta llamada a la solidaridad. Así, nada menos que desde 1983, en relación con las cuotas del acero, el Tribunal de Justicia declaró que, «en efecto, hay que excluir que el concepto de estado de necesidad pueda ser admitido en el ámbito particular del régimen de cuotas previsto por el artículo 58 del Tratado, que se basa en la *solidaridad* de todas las empresas siderúrgicas de la Comunidad frente a la *crisis* y cuyo objetivo es el *reparto equitativo* de los sacrificios que derivan de circunstancias económicas ineluctables».<sup>148</sup> *Mutatis mutandis*, estas mismas palabras pueden trasladarse perfectamente al presente contexto.

250. Algo más tarde, en el marco de las complicadas disposiciones sobre la liquidación de los excedentes de azúcar,<sup>149</sup> en el asunto Eridania zuccherifici nazionali y otros<sup>150</sup> el Tribunal de Justicia hubo de decidir si era lícito el sistema de cuotas, del que se decía que resultaba económicamente más gravoso para los productores italianos que para los de otros Estados miembros. La Comisión, en defensa del sistema, alegaba que fijar las cuotas en función de la producción real de las empresas era coherente con el principio de solidaridad entre productores. El Tribunal de Justicia declaró que «el

145 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 6 de febrero de 2018, Altun y otros (C-359/16, EU:C:2018:63), apartado 42, y de 3 de marzo de 2016, Comisión/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135), apartado 37.

146 El texto íntegro de la Declaración está disponible en el siguiente enlace: [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es).

147 CELEX:11951K.

148 Sentencia de 14 de diciembre de 1983, Klöckner-Werke/Comisión (263/82, EU:C:1983:373), apartado 17 (el subrayado es mío). También resultan interesantes los apartados 18 a 20.

149 He tenido el dudoso privilegio, desde que me incorporé al Tribunal de Justicia en 2006, de examinar algunos aspectos de estas disposiciones en diversas conclusiones, y me remito a ellas si el curioso lector quiere saber algo más acerca del funcionamiento del mercado del azúcar. Véanse, por ejemplo, mis conclusiones presentadas en el asunto Zuckerfabrik Jülich (C-5/06 y C-23/06 a C-36/06, EU:C:1007:346), y en el asunto Zuckerfabrik Jülich y otros (C-113/10 y C-147/10 y C-234/10, EU:C:2011:701).

150 Sentencia de 22 de enero de 1986, Eridania zuccherifici nazionali y otros (250/84, EU:C:1986:22).

Consejo llevaba razón al distribuir las cuotas fijadas entre las distintas empresas a partir de su producción efectiva. [...] dicha distribución se acomoda al principio de solidaridad de los productores, ya que la producción constituye un criterio legítimo para valorar a la vez la importancia económica de los productores y los beneficios que estos obtienen del sistema». <sup>151</sup>

251. De este modo, el Tribunal de Justicia dejó claro que en ocasiones el principio de solidaridad implica necesariamente el reparto de cargas.

252. Más recientemente, en el asunto *Grzelczyk*, <sup>152</sup> el Tribunal de Justicia invocó la ciudadanía de la Unión, junto al principio de solidaridad, como fundamento para la obligación de Bélgica de conceder al Sr. Grzelczyk acceso a la misma prestación (el *minimex*) que a los estudiantes belgas en el último año de estudios. En el asunto *Bidar*, <sup>153</sup> el Tribunal de Justicia abundó en la mencionada resolución afirmando que, aunque era legítimo que un Estado miembro exigiera «cierto grado de integración» en el Estado miembro de acogida antes de que este mostrara solidaridad económica, no podía imponer requisitos adicionales que hicieran imposible obtener préstamos para estudiantes a los ciudadanos de la Unión de otros Estados miembros que *ya* cumplieran el requisito de residencia.

253. La solidaridad es la savia del proyecto europeo. Mediante su participación en este proyecto y con la ciudadanía de la Unión Europea, los Estados miembros y sus nacionales tienen tanto obligaciones como beneficios, deberes y derechos. Formar parte del «demos» europeo no consiste en rebuscar entre los Tratados y el Derecho derivado qué puede reclamar cada uno. También supone contribuir a las responsabilidades y (sin duda) las cargas colectivas en aras del bien común.

254. Respetar las reglas del juego y asumir la responsabilidad que a cada uno le corresponde frente a los demás europeos no puede basarse en un mezquino análisis de costes y beneficios, del tipo (lamentablemente familiar, por la retórica del *Brexit*) «¿cuánto me cuesta exactamente la UE a la semana y cuánto saco personalmente de ella?» Este egocentrismo constituye una traición al espíritu de los padres fundadores, que soñaban con un continente pacífico y próspero. Es la antítesis de lo que ha de ser un Estado miembro leal y de una persona que merece compartir la ciudadanía de la Unión. Si el proyecto europeo quiere prosperar y seguir adelante, cada uno de nosotros debe ser mejor que todo esto.

255. Voy a terminar recordando una vieja historia de la tradición judía que merece ser conocida. Un grupo de hombres navegan juntos en una barca. De repente, uno de ellos saca una barrena y empieza a hacer un agujero en el casco a sus pies. Sus compañeros le reprenden. «¿Por qué haces eso?», le gritan. «¿Qué os importa a vosotros?», responde él. «¿No estoy haciendo el agujero bajo mi propio asiento?» «Sí», le responden, «pero el agua entrará y hundirá la barca para todos nosotros». <sup>154</sup>

## Costas

256. A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado que se condene a cargar con las costas de los procedimientos por incumplimiento a cada uno de los tres Estados miembros demandados y dado que han sido desestimadas las pretensiones de todos ellos, procede condenar a Polonia, Hungría y la República Checa a soportar sus propias costas y las de la Comisión.

<sup>151</sup> Sentencia de 22 de enero de 1986, *Eridania zuccherifici nazionali y otros* (250/84, EU:C:1986:22), apartado 20.

<sup>152</sup> Sentencia de 20 de septiembre de 2001, *Grzelczyk* (C-184/99, EU:C:2001:458). Véase el extenso y detenido análisis que se hace en los apartados 31 a 46, así como la referencia específica a «una cierta solidaridad económica» entre los nacionales del Estado miembro de acogida y los nacionales de otros Estados miembros, en el apartado 44.

<sup>153</sup> Sentencia de 15 de marzo de 2005, *Bidar* (C-209/03, EU:C:2005:169). Véanse, en particular, los apartados 56 a 63.

<sup>154</sup> De las enseñanzas del rabino Shimon bar Yochai («Rashbi», siglo II d. C.), citado en Midrash, *Vayikra Rabbah* 4:6. Véase [https://www.sefaria.org/Vayikra\\_Rabbah.1.1?lang=bi&with=all&lang2=en](https://www.sefaria.org/Vayikra_Rabbah.1.1?lang=bi&with=all&lang2=en). He intentado que la traducción sea un poco más fácil de leer.

257. Con arreglo al artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.

### **Conclusión**

258. Por todas las consideraciones anteriores opino que el Tribunal de Justicia debe:

#### ***Asunto C-715/17, Comisión/Polonia***

- 1) Declarar que, al no comunicar, a intervalos regulares y, como mínimo, cada tres meses, el número de solicitantes que podía reubicar rápidamente en su territorio y cualquier otra información pertinente con arreglo al artículo 5, apartado 2, de la Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia, y al artículo 5, apartado 2, 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, la República de Polonia ha incumplido sus obligaciones derivadas del artículo 5 de dichas Decisiones.

En consecuencia, la reubicación de solicitantes prevista en el artículo 4 de la Decisión 2015/1523 y en el artículo 4 de la Decisión 2015/1601 no se ha llevado a cabo conforme al procedimiento de reubicación establecido en el artículo 5 de dichas Decisiones. El incumplimiento del artículo 5, en particular, ha impedido a la República Italiana y a la República Helénica determinar los solicitantes individuales que podían ser reubicados en la República de Polonia con arreglo al artículo 5, apartado 3, y adoptar las decisiones de reubicación de dichos solicitantes con arreglo al apartado 4 del mismo artículo, de manera que implica también una infracción del principio de cooperación leal del artículo 4 TUE, apartado 3.

Por lo tanto, la República de Polonia también ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartados 5 a 11, de la Decisión 2015/1523 y de la Decisión 2015/1601, en particular la de realizar el procedimiento de reubicación lo más rápidamente posible, conforme a su artículo 5, apartado 10.

- 2) Condenar en costas a la República de Polonia.
- 3) Declarar que la República Checa y Hungría deben soportar sus propias costas.

#### ***Asunto C-718/17, Comisión/Hungría***

- 1) Declarar que, al no comunicar, a intervalos regulares y, como mínimo, cada tres meses, el número de solicitantes que podía reubicar rápidamente en su territorio y cualquier otra información pertinente con arreglo al artículo 5, apartado 2, de la Decisión 2015/1601, Hungría ha incumplido sus obligaciones derivadas del artículo 5 de dicha Decisión.

En consecuencia, la reubicación de solicitantes prevista en el artículo 4 de la Decisión 2015/1601 no se ha llevado a cabo conforme al procedimiento de reubicación establecido en el artículo 5 de dicha Decisión. El incumplimiento del artículo 5, en particular, ha impedido a la República Italiana y a la República Helénica determinar los solicitantes individuales que podían ser reubicados en

Hungría con arreglo al artículo 5, apartado 3, y adoptar las decisiones de reubicación de dichos solicitantes con arreglo al apartado 4 del mismo artículo, de manera que implica también una infracción del principio de cooperación leal del artículo 4 TUE, apartado 3.

Por lo tanto, Hungría también ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartados 5 a 11, de la Decisión 2015/1601, en particular la de realizar el procedimiento de reubicación lo más rápidamente posible, conforme a su artículo 5, apartado 10.

- 2) Condenar en costas a Hungría.
- 3) Declarar que la República Checa y la República de Polonia deben soportar sus propias costas.

***Asunto C-719/17, Comisión/República Checa***

- 1) Declarar que, al no comunicar, a intervalos regulares y, como mínimo, cada tres meses, el número de solicitantes que podía reubicar rápidamente en su territorio y cualquier otra información pertinente con arreglo al artículo 5, apartado 2, de la Decisión 2015/1523 y al artículo 5, apartado 2, de la Decisión 2015/1601, la República Checa ha incumplido sus obligaciones derivadas del artículo 5 de dichas Decisiones.

En consecuencia, la reubicación de solicitantes prevista en el artículo 4 de la Decisión 2015/1523 y en el artículo 4 de la Decisión 2015/1601 no se ha llevado a cabo conforme al procedimiento de reubicación establecido en el artículo 5 de dichas Decisiones. El incumplimiento del artículo 5, en particular, ha impedido a la República Italiana y a la República Helénica determinar los solicitantes individuales que podían ser reubicados en la República Checa con arreglo al artículo 5, apartado 3, y adoptar las decisiones de reubicación de dichos solicitantes con arreglo al apartado 4 del mismo artículo, de manera que implica también una infracción del principio de cooperación leal del artículo 4 TUE, apartado 3.

Por lo tanto, la República Checa también ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartados 5 a 11, de la Decisión 2015/1523 y de la Decisión 2015/1601, en particular la de realizar el procedimiento de reubicación lo más rápidamente posible, conforme a su artículo 5, apartado 10.

- 2) Condenar en costas a la República Checa.
- 3) Declarar que Hungría y la República de Polonia deben soportar sus propias costas.