



Prensa e Información

Tribunal de Justicia de la Unión Europea
COMUNICADO DE PRENSA n.º 88/17

Luxemburgo, 26 de julio de 2017

Conclusiones del Abogado General en los asuntos C-643/15 y C-647/15
Eslovaquia y Hungría / Consejo

El Abogado General Bot propone al Tribunal de Justicia que desestime los recursos de Eslovaquia y de Hungría contra el mecanismo provisional de reubicación obligatoria de solicitantes de asilo

El mecanismo contribuye de forma efectiva y proporcionada a que Grecia e Italia puedan hacer frente a las consecuencias de la crisis migratoria de 2015

Como respuesta a las crisis migratorias que padeció Europa en el verano de 2015, el Consejo de la Unión Europea adoptó una Decisión ¹ con el fin de ayudar a Italia y a Grecia a hacer frente a la afluencia masiva de migrantes. Esta Decisión prevé la reubicación desde esos dos Estados miembros durante un período de dos años de 120 000 personas que tienen una necesidad manifiesta de protección internacional a los demás Estados miembros de la Unión.

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

Eslovaquia y Hungría, que al igual que la República Checa y Rumanía votaron en el Consejo en contra de la adopción de dicha Decisión, ² solicitan al Tribunal de Justicia su anulación invocando, por una parte, motivos que pretenden demostrar que su adopción estuvo viciada de errores de procedimiento o derivados de una base jurídica incorrecta y, por otra parte, que no es adecuada para responder a la crisis migratoria ni necesaria para tal fin.

En el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, Polonia ha intervenido en apoyo de Eslovaquia y de Hungría, mientras que Bélgica, Alemania, Grecia, Francia, Italia, Luxemburgo, Suecia y la Comisión han intervenido en apoyo del Consejo.

En sus conclusiones presentadas hoy, el Abogado General Yves Bot propone al Tribunal de Justicia **desestimar los recursos interpuestos por Eslovaquia y Hungría**.

En primer lugar, el Abogado General refuta la alegación de que la Decisión impugnada, a pesar de no haberse adoptado según los procedimientos legislativos previstos por el Tratado FUE ³ y no ser por tanto formalmente un acto legislativo en el sistema jurídico de la UE, debe calificarse de acto legislativo debido a que modifica varios actos legislativos de la UE, como el Reglamento Dublín III. ⁴ Según este argumento, un acto legislativo de este tipo debería haberse adoptado sobre la base de una disposición que no fuera el artículo 78 TFUE, apartado 3, ya que esta disposición no puede ser la base jurídica de actos legislativos.

¹ Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (DO 2015, L 248, p. 80).

² Finlandia se abstuvo en la votación, mientras que los demás Estados miembros votaron a favor de la adopción de la Decisión.

³ Son el procedimiento legislativo ordinario y el procedimiento legislativo especial previstos en el artículo 289 TFUE.

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

A este respecto, el Abogado General subraya que **la Decisión impugnada no puede calificarse de acto legislativo por su contenido**, ya que el Tratado FUE establece un criterio puramente formal para diferenciar los actos legislativos de los no legislativos. En efecto, sólo los actos adoptados por un procedimiento legislativo (ordinario o especial) pueden considerarse actos legislativos. Por consiguiente, los procedimientos como el previsto en el artículo 78 TFUE, apartado 3, cuyo desarrollo es similar al de los procedimientos legislativos especiales, pero que no se califican así expresamente en el Tratado, han de considerarse procedimientos no legislativos, a cuyo término se adoptan, por lo tanto, actos no legislativos. En tales condiciones, el Abogado General considera que **la Decisión constituye un acto no legislativo adoptado sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3**.

En este mismo contexto, el Abogado General opina que el artículo 78 TFUE, apartado 3, **permite adoptar medidas que, para hacer frente a una situación de urgencia claramente identificada, establecen una excepción temporal y sobre puntos concretos a actos legislativos en materia de asilo**. El Abogado General subraya asimismo que esta disposición permite al Consejo adoptar **todas las medidas provisionales** que considere necesarias para hacer frente a una crisis migratoria. Además, el Abogado General señala que estas excepciones puntuales y temporales, no pueden asimilarse a una modificación duradera de las normas sustantivas contenidas en actos legislativos de la Unión en materia de asilo, de manera que **la adopción de la Decisión impugnada no constituye una elusión del procedimiento legislativo**.

Por último, el Abogado General precisa que, al constituir la Decisión un acto no legislativo, **su adopción no estaba sometida a los requisitos de participación de los parlamentos nacionales** (ya que estos requisitos sólo son aplicables a los actos legislativos).

En segundo lugar, el Abogado General señala que el ámbito de aplicación temporal de la Decisión (del 25 de septiembre de 2015 al 26 de septiembre de 2017) está delimitado con precisión, por lo que no puede cuestionarse su carácter provisional.

En tercer lugar, el Abogado General pone de manifiesto que **las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015**, según las cuales los Estados miembros deben decidir «por consenso» la distribución de personas claramente necesitadas de protección internacional, mediante una decisión «que refleje las situaciones específicas de los Estados miembros», **no se oponen a que el Consejo adopte la Decisión impugnada**. En efecto, dichas Conclusiones se referían a otro proyecto de reubicación que pretendía, ante la afluencia de migrantes que se produjo en 2014 y en los primeros meses de 2015, distribuir 40 000 personas entre los Estados miembros. Este proyecto fue objeto de la Decisión 2015/1523,⁵ y no de la Decisión impugnada en este procedimiento.

En cuarto lugar, el Abogado General **rechaza el argumento de que el Consejo debería haber consultado nuevamente al Parlamento Europeo**, por haber introducido modificaciones sustanciales en la Propuesta de Decisión presentada inicialmente por la Comisión dejando constancia de la voluntad expresada por Hungría de no figurar en la lista de Estados miembros beneficiarios del mecanismo de reubicación⁶ y calificando a dicho país de Estado miembro de reubicación. A este respecto, el Abogado General considera que como esas modificaciones no alteran las características esenciales del mecanismo, no era necesario consultar nuevamente al Parlamento.

En quinto lugar, el Abogado General observa que aunque la Decisión impugnada contiene modificaciones con respecto a la Propuesta inicial de la Comisión, **el Consejo no estaba obligado a pronunciarse por unanimidad**, ya que la Comisión no se opuso a esas modificaciones.

⁵ 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 (DO 2015, L 239, p. 146).

⁶ Hungría afirma que se negó a ser calificada de Estado miembro beneficiario del mecanismo de reubicación para evitar que se le considerase Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de asilo que debían presentarse en el Estado miembro en el que los migrantes entraron efectivamente en el territorio de la Unión.

En sexto lugar, el Abogado General considera que **la Decisión impugnada contribuye automáticamente a aliviar la considerable presión que recayó en los sistemas de asilo de Grecia y de Italia a raíz de la crisis migratoria del verano 2015 y que por lo tanto es adecuada para alcanzar el objetivo que persigue.**

En este contexto, la escasa eficacia de las medidas establecidas en la Decisión no impide que pueda alcanzarse el objetivo perseguido, debiéndose apreciar este extremo en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que se adoptó el acto, y no atendiendo a consideraciones retrospectivas sobre su grado de eficacia. Además, el Abogado General subraya que **esta escasa eficacia se explica por** una serie de factores, entre los que **figura la inaplicación parcial o total de la Decisión impugnada por determinados Estados miembros** (entre ellos Eslovaquia y Hungría), que es contraria a la obligación de solidaridad y de reparto equitativo de las cargas a que están sometidos los Estados en el ámbito de la política de asilo.

Por último, en séptimo lugar, el Abogado General señala que **la citada obligación permite al Consejo adoptar una medida provisional que establece un reparto equitativo entre los Estados miembros de personas necesitadas de protección internacional, de manera que no puede considerarse, que tal medida exceda manifiestamente de lo necesario para dar una respuesta eficaz a la crisis migratoria.**

NOTA: Las conclusiones del Abogado General no vinculan al Tribunal de Justicia. La función del Abogado General consiste en proponer al Tribunal de Justicia, con absoluta independencia, una solución jurídica al asunto del que se ocupa. Los jueces del Tribunal de Justicia comienzan ahora sus deliberaciones sobre este asunto. La sentencia se dictará en un momento posterior.

NOTA: El recurso de anulación sirve para solicitar la anulación de los actos de las instituciones de la Unión contrarios al Derecho de la Unión. Bajo ciertos requisitos, los Estados miembros, las instituciones europeas y los particulares pueden interponer recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia o ante el Tribunal General. Si el recurso se declara fundado, el acto queda anulado y la institución de que se trate debe colmar el eventual vacío jurídico creado por la anulación de dicho acto.

Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.

El texto íntegro de las conclusiones ([C-643/15](#) y [C-647/15](#)) se publica en el sitio CURIA el día de su lectura

Contactos con la prensa: María de los Ángeles Domínguez Gaitán ☎ (+352) 4303 3667

*Las imágenes de la lectura de las conclusiones se encuentran disponibles en
«[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106*