Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NILS WAHL
presentadas el 7 de junio de 2016 [1]

Asuntos acumulados C-14/15 y C-116/15

Parlamento Europeo
contra

Consejo de la Unión Europea

«Recurso de anulación — Base Jurídica — Cooperación policial y judicial en materia penal — Decisiones 2014/731/UE, 2014/743/UE, 2014/744/UE y 2014/911/UE del Consejo — Intercambio automatizado de datos — Matriculación de vehículos — Datos dactiloscópicos — Proceso decisorio — Efectos de la entrada en vigor del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea — Disposiciones transitorias — Artículo 9 del Protocolo n.º 36 — Conceptos de "acto de base" y de "medidas de ejecución" — Base jurídica derivada — Consulta al Parlamento — Iniciativa de un Estado miembro o de la Comisión — Reglas de voto»

1. Los presentes recursos de anulación interpuestos por el Parlamento Europeo se dirigen contra cuatro decisiones [2] (en lo sucesivo, «decisiones impugnadas») en materia de cooperación en la Unión en el ámbito policial y judicial en materia penal (antiguo título VI del Tratado de la Unión; «tercer pilar») que el Consejo ha adoptado tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Como es bien sabido, la entrada en vigor de dicho Tratado tuvo un efecto sin precedentes en el panorama institucional y jurídico referente a la adopción de medidas en el ámbito del tercer pilar: con el proceso de «Lisboización» que dicho Tratado ha supuesto, el tercer pilar ha quedado incorporado en el marco supranacional de la Unión.

2. Para garantizar una transición sin contratiempos desde un proceso decisorio fundamentalmente intergubernamental hacia un nuevo marco jurídico de la Unión en ese ámbito, se adjuntó a los Tratados el Protocolo n.º 36 sobre disposiciones transitorias. Las decisiones impugnadas se adoptaron sobre la base de un acto comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 9 del Protocolo n.º 36. [3] Según dicha disposición, los efectos jurídicos de los actos adoptados en virtud del tercer pilar antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se mantienen en tanto dichos actos no hayan sido derogados, anulados o modificados.

1 — Lengua original: inglés.

2 — Decisión 2014/731/UE del Consejo, de 9 de octubre de 2014, relativa al establecimiento de un intercambio automatizado de datos por lo que respecta a los datos de matriculación de vehículos (DMV) en Malta (DO 2014, L 302, p. 56), Decisión 2014/743/UE del Consejo, de 21 de octubre de 2014, relativa al establecimiento del intercambio automatizado de datos por lo que respecta a los datos de matriculación de vehículos (DMV) en Chipre (DO 2014, L 308, p. 100); Decisión 2014/744/UE del Consejo, de 21 de octubre de 2014, relativa al establecimiento de un intercambio automatizado de datos por lo que respecta a los datos de matriculación de vehículos (DMV) en Estonia (DO 2014, L 308, p. 102) (asunto C-14/15), y Decisión 2014/911/UE del Consejo, de 4 de diciembre de 2014, relativa al establecimiento del intercambio automatizado de datos respecto a los datos dactiloscópicos en Letonia (DO 2014, L 360, p. 28) (asunto C-116/15).

3 — Protocolo sobre disposiciones transitorias, adjunto a los Tratados. El artículo 9 de dicho Protocolo figura en su título VII, que versa sobre los actos adoptados en virtud de los títulos V y VI del Tratado de la Unión Europea en su versión anterior al Tratado de Lisboa.

3. En algunos asuntos recientes, el Tribunal de Justicia ya ha resuelto una serie de cuestiones fundamentales que se han suscitado en el marco de la aplicación de dicha disposición transitoria. [4] No obstante lo anterior y sin perjuicio de la estrecha relación que los presentes recursos guardan con dichos asuntos, los recursos interpuestos por el Parlamento también plantean cuestiones que el Tribunal de Justicia aún no ha abordado, como la naturaleza de las decisiones impugnadas que, al parecer, se han adoptado conforme a un proceso decisorio «híbrido» y la legalidad de dicho procedimiento.

I. Marco jurídico

A. *Disposiciones pertinentes del Tratado (en la versión anterior al Tratado de Lisboa)*

4. El artículo 34 TUE, apartado 2, dispone:

«El Consejo dispondrá y fomentará, en la forma y según los procedimientos oportunos tal como se establece en el presente título, la cooperación pertinente para la consecución de los objetivos de la Unión. A tal fin, a iniciativa de cualquier Estado miembro o de la Comisión, el Consejo podrá, por unanimidad:

[...]

c) adoptar decisiones con cualquier otro fin coherentes con los objetivos del presente título, con exclusión de toda aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Estas decisiones serán obligatorias y no tendrán efecto directo; el Consejo adoptará por mayoría cualificada medidas que permitan aplicar estas decisiones a escala de la Unión. [...]»

5. El artículo 39 TUE, apartado 1, dispone:

«El Consejo consultará al Parlamento Europeo antes de adoptar cualquier medida mencionada en las letras b), c) y d) del apartado 2 del artículo 34. [...]»

B. *Protocolo n.º 36*

6. A tenor del artículo 9 del Protocolo n.º 36:

«Los efectos jurídicos de los actos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión adoptados en virtud del Tratado de la Unión Europea antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se mantienen en tanto dichos actos no hayan sido derogados, anulados o modificados en aplicación de los Tratados. Lo mismo ocurre con los convenios celebrados entre los Estados miembros sobre la base del Tratado de la Unión Europea.»

4 — Sentencias de 16 de abril de 2015, Parlamento/Consejo (C-317/13 y C-679/13, EU:C:2015:223) y Parlamento/Consejo (C-540/13, EU:C:2015:224); de 10 de septiembre de 2015, Parlamento/Consejo (C-363/14, EU:C:2015:579), y de 23 de diciembre de 2015, Parlamento/Consejo (C-595/14, EU:C:2015:847).

C. Decisiones pertinentes

1. Decisión 2008/615/JAI [5]

7. El artículo 1 de la Decisión 2008/615 dispone:

«Mediante la presente Decisión, los Estados miembros pretenden intensificar la cooperación transfronteriza en los ámbitos regulados por el título VI del Tratado, en particular el intercambio de información entre las autoridades responsables de la prevención y la persecución de delitos. A tal fin, la presente Decisión contiene normas en los ámbitos siguientes:

a) disposiciones sobre las condiciones y procedimientos de transferencia automatizada de perfiles de ADN, datos dactiloscópicos y ciertos datos de los registros nacionales de matriculación de vehículos (capítulo 2);

[...]».

8. El capítulo 6 de la Decisión 2008/615 recoge las disposiciones generales sobre protección de datos en el contexto del intercambio de datos que se lleve a cabo en virtud de tal Decisión.

9. El artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615 establece:

«La transmisión de datos de carácter personal en virtud de la presente Decisión solo podrá iniciarse cuando en el territorio de los Estados miembros que participen en dicha transmisión se hayan incorporado al Derecho interno las disposiciones del presente capítulo. El Consejo decidirá por unanimidad si se cumple o no esta condición.»

10. Según el artículo 33 de Decisión 2008/615:

«El Consejo, por mayoría cualificada y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las medidas necesarias para la ejecución de la presente Decisión a escala de la Unión.»

2. Decisión 2008/616/JAI [6]

11. A tenor del artículo 20 de la Decisión 2008/616:

«1. El Consejo adoptará una decisión conforme a lo dispuesto en el artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615/JAI, basándose en un informe de evaluación que a su vez se basará en un cuestionario.

2. Por lo que respecta al intercambio automatizado de datos con arreglo al capítulo 2 de la Decisión 2008/615/JAI, el informe de evaluación se basará asimismo en una visita de evaluación y un ensayo piloto que se llevarán a cabo una vez que el Estado miembro al que corresponda haya informado a la Secretaría General conforme a lo dispuesto en la primera frase del artículo 36, apartado 2, de la Decisión 2008/615/JAI.

3. En el capítulo 4 del anexo de la presente Decisión se fijan otros detalles del procedimiento.»

5 — Decisión del Consejo de 23, de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza (DO 2008, L 210, p. 1).

6 — Decisión del Consejo, de 23 de junio de 2008, relativa a la ejecución de la Decisión 2008/615 (DO 2008, L 210, p. 12).

3. Decisiones impugnadas

12. Los considerandos 1 a 3 de las decisiones impugnadas, que se adoptaron sobre la base de las Decisiones 2008/615 y 2008/616, exponen:

«(1) Conforme al [Protocolo n.º 36], los efectos jurídicos de los actos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión adoptados antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se mantienen en tanto dichos actos no hayan sido derogados, anulados o modificados en aplicación de los Tratados.

(2) Por consiguiente, es aplicable el artículo 25 de la Decisión [2008/615], y el Consejo debe decidir por unanimidad si los Estados miembros han aplicado efectivamente las disposiciones que figuran en el capítulo 6 de dicha Decisión.

(3) El artículo 20 de la Decisión [2008/616] dispone que las decisiones indicadas en el artículo 25, apartado 2, de la Decisión [2008/615] han de adoptarse sobre la base de un informe de evaluación basado, a su vez, en un cuestionario. Por lo que respecta al intercambio automatizado de datos con arreglo al capítulo 2 de la Decisión [2008/615], dicho informe de evaluación debe basarse en una visita de evaluación y un ensayo piloto.»

13. El artículo 1 de la Decisión 2014/731 establece lo siguiente:

«A efectos de la consulta automatizada de datos de matriculación de vehículos (DMV), Malta ha aplicado plenamente las disposiciones generales relativas a la protección de datos enunciadas en el capítulo 6 de la Decisión [2008/615] y ha quedado habilitada para recibir y comunicar datos de carácter personal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de dicha Decisión a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente Decisión.»

14. Conforme al artículo 1 de la Decisión 2014/743:

«A efectos de la consulta automatizada de datos de matriculación de vehículos (DMV), Chipre ha aplicado plenamente las disposiciones generales relativas a la protección de datos enunciadas en el capítulo 6 de la Decisión [2008/615] y ha quedado habilitada para recibir y comunicar datos de carácter personal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de dicha Decisión a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente Decisión.»

15. A tenor del artículo 1 de la Decisión 2014/744:

«A efectos de la consulta automatizada de datos de matriculación de vehículos (DMV), Estonia ha aplicado plenamente las disposiciones generales relativas a la protección de datos enunciadas en el capítulo 6 de la Decisión [2008/615] y ha quedado habilitada para recibir y comunicar datos de carácter personal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de dicha Decisión a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente Decisión.»

16. El artículo 1 de la Decisión 2014/911 establece:

«A efectos de la consulta automatizada de datos dactiloscópicos, Letonia ha aplicado plenamente las disposiciones generales relativas a la protección de datos enunciadas en el capítulo 6 de la Decisión [2008/615] y ha quedado habilitada para recibir y comunicar datos de carácter personal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de dicha Decisión a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente Decisión.»

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

17. Mediante escritos presentados el 14 de enero y el 6 de marzo de 2015, el Parlamento interpuso los presentes recursos de anulación en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo segundo.

18. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 8 de abril de 2015, ambos asuntos se acumularon a efectos de los procedimientos escrito y oral y de la sentencia. Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 24 de junio de 2012, se admitió la intervención de la República Federal de Alemania y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Consejo en ambos asuntos. Pese a haber sido autorizado a intervenir, el Gobierno alemán no ha presentado observaciones en el presente procedimiento.

19. Mediante sus recursos, el Parlamento solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule las decisiones impugnadas.

— Condene en costas al Consejo.

20. El Consejo, sostenido por el Gobierno sueco, solicita al Tribunal que:

— Desestime los recursos por infundados en lo que respecta al primer motivo (base jurídica) y a la primera parte y a los dos primeros elementos de la segunda parte del segundo motivo (requisitos procedimentales). En lo que respecta al tercer elemento de la segunda parte del segundo motivo (consulta al Parlamento), el Consejo deja dicha cuestión en manos del Tribunal de Justicia.

— Con carácter subsidiario, en caso de que el Tribunal de Justicia anule las decisiones impugnadas, mantenga los efectos de las decisiones impugnadas hasta que sean sustituidas por nuevas decisiones.

— Condene en costas al Parlamento.

21. Conforme a lo dispuesto en el artículo 76, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, no se ha celebrado vista.

III. Análisis

A. *Observaciones preliminares*

22. Mediante los presentes recursos de anulación, el Parlamento cuestiona la legalidad de las decisiones impugnadas adoptadas por el Consejo. En esencia, dichas decisiones establecen que determinados Estados miembros han aplicado plenamente las disposiciones generales relativas a la protección de datos enunciadas en el capítulo 6 de la Decisión 2008/615 y los habilita para recibir y comunicar datos de conformidad con lo dispuesto en la Decisión 2008/615 a partir de una determinada fecha. Dicho de un modo más simple, la consecuencia práctica de las decisiones impugnadas es que los Estados miembros interesados obtienen acceso a un sistema que permite el intercambio de información sobre perfiles de ADN, datos dactiloscópicos (huellas dactilares) y ciertos datos de los registros nacionales de matriculación de vehículos. [7]

7 — Ese sistema fue creado inicialmente por el llamado Tratado Prüm. Algunas de las disposiciones de dicho tratado internacional fueron incorporadas posteriormente a la Decisión 2008/615.

23. El Parlamento sostiene, con carácter principal, que el Consejo ha utilizado en todos los casos una base jurídica incorrecta. Además, aduce que se han incumplido determinados requisitos de procedimientos en el proceso decisorio que llevó a la adopción de dichas decisiones.

24. Por su parte, el Consejo considera que, a la luz del artículo 9 del Protocolo n.º 36, las decisiones impugnadas se adoptaron sobre la base jurídica correcta: el artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615. Pese a rebatir la mayor parte de los argumentos invocados por el Parlamento en relación con los requisitos de procedimiento, el Consejo reconoce que debería haber consultado al Parlamento durante el proceso decisorio.

25. Para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Parlamento, el Tribunal de Justicia debe determinar, entre otras cosas, la *naturaleza* de las decisiones impugnadas, cuestión sobre la que las partes discrepan. Esa cuestión incide de forma sustancial en el modo en el que debe analizarse la alegación de ilegalidad, prevista en el artículo 277 TFUE e invocada por el Parlamento en relación con el artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615, y el segundo motivo, relativo al incumplimiento de requisitos procedimentales.

B. *Base jurídica*

26. Mediante su primer motivo de recurso, el Parlamento arguye que el Consejo utilizó la base jurídica inadecuada para adoptar las decisiones impugnadas. En apoyo de su alegación, el Parlamento desarrolla varios argumentos.

27. Por un lado, aduce que del Consejo debería haber utilizado una base jurídica establecida en el Tratado FUE. Según el Parlamento ello se debe a que las decisiones impugnadas son actos de base, al igual que la Decisión 2008/615 y, en cuanto tales, deberían haberse adoptado con la misma base jurídica que dicha decisión, modificada por el Tratado de Lisboa. Desde su punto de vista deberían haberse utilizado el artículo 82 TFUE, apartado 1, letra d), y el artículo 87 TFUE, apartado 2, letra a).

28. Por otra parte, dicha institución considera que, en todo caso, aun en el supuesto de que se estime que las decisiones impugnadas no son actos de base sino medidas destinadas a ejecutar la Decisión 2008/615, el artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615 constituye una base jurídica derivada ilegal. En su opinión, es así porque la disposición establece un procedimiento decisorio incompatible con el Derecho primario [artículo 34 TUE, apartado 2, letra c), en relación con el artículo 39 TUE, apartado 1] en vigor en el momento en que se adoptó la Decisión 2008/615.

29. Antes de pronunciarse sobre el primer motivo es preciso abordar otras dos cuestiones. La primera de ellas guarda relación con el artículo 9 del Protocolo n.º 36, y la segunda con la naturaleza de las decisiones impugnadas.

1. Artículo 9 del Protocolo n.º 36

30. En el marco del primer motivo, el Parlamento alega que el artículo 9 del Protocolo n.º 36 únicamente se refiere únicamente a actos sustantivos, y no a aquellos que establecen requisitos de procedimiento para adoptar otras medidas. Por lo tanto, según el Parlamento, el artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615 no puede constituir una base jurídica independiente para las decisiones impugnadas.

31. Esta cuestión ya ha sido resuelta por el Tribunal de Justicia. El Tribunal de Justicia ha considerado que interpretar de forma restrictiva el artículo 9 del Protocolo n.º 36 lo privaría de todo efecto práctico. Así ocurriría si se admitiese que dicha disposición supone únicamente que los actos pertenecientes al ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal no quedan derogados automáticamente

desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. [8] En efecto, no hay que pasar por alto que el artículo 9 del Protocolo n.º 36 debe entenderse en el sentido de que tiene por objeto, entre otras cosas, garantizar que los actos adoptados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal puedan seguir aplicándose de manera eficaz a pesar de la modificación del marco institucional de dicha cooperación. [9] En consecuencia, los actos adoptados debidamente sobre la base del Tratado UE antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que establecen una forma de adopción de otras medidas siguen produciendo por tanto sus efectos jurídicos. [10]

32. Por consiguiente, conforme al artículo 9 del Protocolo n.º 36, el efecto del artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615 (y, también, del artículo 33 de la Decisión 2008/615) se mantiene incluso tras la derogación del artículo 34 TUE (sobre cuya base se adoptó la Decisión 2008/615). También implica que los requisitos de procedimiento establecidos en el artículo 25, apartado 2 (y en el artículo 33) siguen existiendo y surtiendo efectos, al margen de los cambios que se hayan producido desde entonces en el marco constitucional de la Unión.

33. Dicho esto, queda por determinar si las decisiones impugnadas son actos de base, como sostiene el Parlamento, o medidas de ejecución, como aduce el Consejo.

2. Naturaleza de las decisiones impugnadas

34. El Parlamento arguye que las decisiones impugnadas son actos de base y no medidas de ejecución. A este respecto, el Parlamento señala que el procedimiento previsto en el artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615 exige que las decisiones impugnadas sean adoptadas por el Consejo por unanimidad. En el momento en que se adoptó la Decisión 2008/615, el artículo 34 TUE, apartado 2, letra c), preveía dos procedimientos distintos para la adopción de actos de base y medidas de ejecución: únicamente se exigía la unanimidad del Consejo para actos de base. Además, el Parlamento considera significativo que el artículo 33 de la Decisión 2008/615 incluya una base distinta para adoptar medidas de ejecución. Pese a la existencia de dicha disposición, el Consejo decidió no adoptar las decisiones impugnadas sobre dicha base. Teniendo en cuenta esa elección, las decisiones impugnadas no pueden considerarse medidas de ejecución sino actos de base, en pie de igualdad con la Decisión 2008/615. Asimismo, el título de las decisiones impugnadas no incluye el término «ejecución», lo cual indica también que las decisiones impugnadas son, de hecho, actos de base. Según el Parlamento, las decisiones impugnadas completan la Decisión 2008/615 en cuanto a la fecha a partir de la cual un Estado miembro está habilitado para acceder al sistema de intercambio automatizado de datos.

35. El Consejo aduce que el artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615 le permite ejercer facultades de ejecución y que, por consiguiente, las decisiones impugnadas son medidas de ejecución. El Consejo estima que el tenor del artículo 25, apartado 2, y el hecho de que el único objeto de las decisiones impugnadas sea cumplir los objetivos de la Decisión 2008/615 indican claramente que las decisiones impugnadas son medidas de ejecución. En opinión del Consejo, los argumentos del Parlamento pasan por alto la consolidada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la base jurídica determina el procedimiento que debe seguirse y no al contrario.

36. Como expondré a continuación, no me convencen los argumentos formulados por el Parlamento.

8 — Sentencia de 16 de abril de 2015, Parlamento/Consejo (C-317/13 y C-679/13, EU:C:2015:223), apartado 56.

9 — Sentencia de 16 de abril de 2015, Parlamento/Consejo (C-540/13, EU:C:2015:224), apartado 44.

10 — Sentencia de 16 de abril de 2015, Parlamento/Consejo (C-317/13 y C-679/13, EU:C:2015:223), apartado 57.

37. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta útil para comprender la distinción entre «actos de base» y «medidas de ejecución». Los actos básicos son prerrogativa del legislador porque contienen normas esenciales para la materia en cuestión y, en tal sentido, exigen una elección política. La adopción de dichas normas esenciales no puede delegarse. [11] La jurisprudencia también indica que esos elementos esenciales deben determinarse sobre la base de criterios objetivos sujetos a control judicial y tener en cuenta las características y las particularidades del ámbito de que se trate. [12] También ha de tenerse en consideración el contexto legislativo. [13]

38. Los considerandos de la Decisión 2008/615 mencionan que su objetivo es incorporar los aspectos esenciales del Tratado Prüm [14] en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. Más concretamente, dicha decisión pretende mejorar el intercambio de información entre las autoridades competentes de los Estados miembros con el fin de detectar e investigar delitos.

39. El artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615 dispone que no podrán transmitirse datos de carácter personal hasta que se hayan incorporado al Derecho nacional disposiciones en materia de protección de datos y el Consejo decida por unanimidad con respecto a cada Estado miembro y a cada categoría de datos intercambiados (perfiles de ADN, datos dactiloscópicos, datos de matriculación de vehículos) que se ha cumplido dicha condición. Según el artículo 20 de la Decisión 2008/616, el Consejo adoptará su decisión basándose en un informe de evaluación elaborado por expertos de los Estados miembros ya operativos. El informe se basará en un cuestionario, en una visita de evaluación y en un ensayo piloto ejecutado en la correspondiente base de datos. Sobre la base de dicho informe podrá determinarse si el Estado miembro interesado ha establecido un sistema de protección de datos y cumplido los requisitos legales y técnicos para efectuar búsquedas automatizadas y obtener datos de otros Estados miembros y si su base de datos es compatible con las de los demás Estados miembros.

40. A la luz de lo anterior, las decisiones impugnadas, en esencia, i) establecen que los Estados miembros de que se trata han completado con éxito la fase preliminar de evaluación, mencionada en el artículo 20 de la Decisión 2008/616 y ii) partiendo de esa conclusión, autorizan a dichos Estados miembros a acceder al sistema de intercambio automatizado de datos a partir de una determinada fecha.

41. Si bien las decisiones impugnadas son una etapa necesaria antes de que pueda producirse cualquier intercambio de información, ello no significa, no obstante, que sean actos de base análogos a la propia Decisión 2008/615. En mi opinión, no cabe sostener que el contenido de las decisiones impugnadas afecte a las elecciones políticas que entraña instaurar un sistema de intercambio de información.

42. Además, como acertadamente observa el Consejo, es la base jurídica la que determina el procedimiento que ha de seguirse y no al contrario. [15] En este sentido no creo que puedan extraerse conclusiones tan amplias sobre la naturaleza de las decisiones impugnadas del procedimiento previsto en el artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615.

11 — Sentencia de 5 de septiembre de 2012, Parlamento/Consejo (C-355/10, EU:C:2012:516), apartados 63 a 65 y jurisprudencia citada.

12 — Sentencia de 5 de septiembre de 2012, Parlamento/Consejo (C-355/10, EU:C:2012:516), apartados 67 y 68. Véanse, asimismo, las sentencias de 6 de mayo de 2014, Comisión/Parlamento y Consejo (C-43/12, EU:C:2014:298), apartado 29, y de 22 de octubre de 2013, Comisión/Consejo (C-137/12, EU:C:2013:675), apartado 52 y jurisprudencia citada.

13 — Sentencia de 8 de septiembre de 2009, Comisión/Parlamento y Consejo (C-411/06, EU:C:2009:518), apartados 64 y 65.

14 — Véase la nota 7 *supra*.

15 — Véanse, entre otras, las sentencias de 19 de julio de 2012, Parlamento/Consejo (C-130/10, EU:C:2012:472), apartado 80, y de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 57.

43. Por otra parte, si se aceptara la postura del Parlamento, cada vez que un Estado miembro hubiera completado la fase preliminar de evaluación y piloto necesaria para el intercambio de información establecida en la Decisión 2008/615, el legislador debería decidir si se han cumplido las medidas de protección de datos mencionadas en el capítulo 6 y confirmar que el Estado miembro en cuestión puede acceder libremente a los datos cubiertos por la Decisión 2008/615. En mi opinión, una configuración tan amplia del concepto de acto de base reduciría el ámbito de la ejecución a cero.

44. Por último, el Parlamento no ha aportado ningún argumento convincente que justifique que las decisiones impugnadas puedan interpretarse como decisiones autónomas con un objetivo que difiere, de un modo u otro, del de la Decisión 2008/615. Por el contrario, como ya he expuesto, dichas decisiones forman parte integrante y necesaria del procedimiento que desemboca en la realización de los objetivos de la Decisión 2008/615. En ese contexto, en mi opinión, el hecho de que no conste expresamente el término «ejecución» no puede significar que las decisiones impugnadas sean actos de base.

45. Por consiguiente, procede concluir que las decisiones impugnadas son medidas de ejecución y rechazar los argumentos del Parlamento en sentido contrario. También debe rechazarse la alegación de que las decisiones impugnadas no podían basarse en la Decisión 2008/615 y que, por el contrario, debían haberse adoptado sobre la base de una disposición existente del Tratado FUE.

46. Teniendo esa conclusión en mente, a continuación abordaré la alegación de ilegalidad que el Parlamento ha formulado a propósito del artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/65.

3. Legalidad del artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615

47. El Parlamento sostiene que el artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615 establece un procedimiento simplificado no previsto en el artículo 34 TUE, apartado 2, letra c), que exige una iniciativa previa de un Estado miembro o de la Comisión, así como la consulta al Parlamento para la adopción de actos de base. El Parlamento aduce que, aun en el supuesto de que el Tribunal de Justicia estime que las decisiones impugnadas son medidas de ejecución, el procedimiento previsto en el artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615 difiere del establecido en el artículo 34 TUE, apartado 2, letra c): es así no sólo porque el artículo 25, apartado 2, no exige la iniciativa previa de un Estado miembro o de la Comisión o la consulta al Parlamento, sino también porque dicha disposición exige que el Consejo adopte su decisión por unanimidad. Por consiguiente, en su opinión, las decisiones impugnadas deberían anularse al ser ilegal el artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615.

48. Por otra parte, el Consejo alega que a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,[16] la legalidad del artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615 no queda en entredicho por el mero hecho de que en dicha disposición se haya empleado una terminología claramente desafortunada. Según el Consejo, la disposición controvertida puede cohonestarse con las disposiciones pertinentes del Tratado UE [artículo 34 TUE, apartado 2, letra c), en relación con el artículo 39 TUE, apartado 1], pese a no referirse a la consulta al Parlamento ni identificar las distintas etapas del procedimiento que conduce a la inclusión de un Estado miembro en el sistema instaurado por la Decisión 2008/615.

16 — Sentencias de 16 de abril de 2015, Parlamento/Consejo (C-317/13 y C-679/13, EU:C:2015:223), y Parlamento/Consejo (C-540/13, EU:C:2015:224).

49. A este respecto, el Consejo reafirma su postura de que las decisiones impugnadas son medidas de ejecución y observa que, en todo caso, el artículo 34 TUE, apartado 2, letra c), no exige la iniciativa previa de la Comisión o de un Estado miembro para la adopción de medidas de ejecución. Asimismo, en lo que respecta al requisito de consultar al Parlamento, la inexistencia de un requisito expreso en ese sentido no es determinante dado que sigue siendo posible realizar una interpretación conforme según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

50. Por último, el Consejo menciona el requisito de unanimidad recogido en el artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615. Sostiene que el tenor literal de la decisión: «decidir por unanimidad» en lugar de «adoptar una decisión por unanimidad» ofrece cierto margen de interpretación y que, en consecuencia, debe tenerse en cuenta el contexto en el que se inserta dicha disposición y su objeto. En opinión del Consejo, el requisito de unanimidad incluye, en realidad, dos fases diferentes del proceso decisorio. En primer lugar, los Estados miembros aprecian de forma unánime (sobre la base del resultado de las evaluaciones preliminares llevadas a cabo, véase el punto 39 *supra*) si el Estado miembro en cuestión ha superado con éxito la evaluación. Habida cuenta de la estructura del sistema de intercambio de datos, por el que se concede a los Estados miembros participantes acceso directo a las bases de datos nacionales de los demás Estados miembros, para que la evaluación preliminar sea un éxito todos los Estados miembros deben prestar su consentimiento. En segundo lugar, se adopta una decisión formal por mayoría cualificada sobre la habilitación del Estado miembro y la fecha en la que podrá comenzar el intercambio. Según el Consejo, en virtud del artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615 esas dos etapas se funden en una misma decisión.

51. Como ambas partes reconocen, es crucial que las normas que regulan el modo en el que las instituciones de la Unión adoptan sus decisiones estén definidas en los Tratados. No es competencia de los Estados miembros o de las instituciones de la Unión establecer dichas normas. Por tanto, no pueden establecerse bases jurídicas derivadas que fortalezcan o mermen vigor a las normas contenidas en los Tratados. [17] Este importante principio también se aplica a la adopción de medidas de ejecución. [18]

52. Es preciso recordar que la legalidad de un acto de la Unión debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que el acto fue adoptado. [19]

53. Ya he concluido anteriormente que las decisiones impugnadas deben considerarse medidas de ejecución. En consecuencia, la legalidad del artículo 25 de la Decisión 2008/615 debe apreciarse a la luz de las disposiciones que, en el momento en que se adoptó dicha decisión, regían las medidas de ejecución del tercer pilar: los artículos 34 TUE, apartado 2, letra c), y 39 TUE, apartado 1. [20] De conformidad con dichas disposiciones, el Consejo podrá adoptar, por mayoría cualificada, previa consulta al Parlamento, las medidas que permitan aplicar las decisiones comprendidas en el tercer pilar.

54. El tenor del artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615 no exige la iniciativa de la Comisión o de un Estado miembro ni tampoco impone al Consejo la obligación de consultar al Parlamento. Además, se aparta de lo dispuesto en el artículo 34 TUE, apartado 2, letra c), al exigir la unanimidad del Consejo.

17 — Sentencia de 16 de abril de 2015, Parlamento/Consejo (C-317/13 y C-679/13, EU:C:2015:223), apartado 42, y de 6 de mayo de 2008, Parlamento/Consejo (C-133/06, EU:C:2008:257), apartados 54 a 56.

18 — Sentencia de 16 de abril de 2015, Parlamento/Consejo (C-317/13 y C-679/13, EU:C:2015:223), apartado 43.

19 — Véanse, entre otras muchas, la sentencia de 16 de abril de 2015, Parlamento/Consejo (C-317/13 y C-679/13, EU:C:2015:223), apartado 45 y jurisprudencia citada.

20 — Véanse, a ese respecto, las sentencias de 16 de abril de 2015, Parlamento/Consejo (C-317/13 y C-679/13, EU:C:2015:223), apartado 45, y Parlamento/Consejo (C-540/13, EU:C:2015:224), apartado 35, y de 10 de septiembre de 2015, Parlamento/Consejo (C-363/14, EU:C:2015:579), apartado 59.

55. Pese a que estoy de acuerdo con el Consejo en que es posible cohonestar el artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615 con los artículos 34 TUE, apartado 2, letra c), y 39 TUE, apartado 1, en lo que respecta al tema de la iniciativa [21] y de la consulta al Parlamento, [22] no creo que sea así con respecto al requisito de unanimidad previsto en el artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615. Este requisito se aparta claramente de lo estipulado en el artículo 34 TUE, apartado 2, letra c), que exige una mayoría cualificada para la adopción de medidas de ejecución.

56. No cabe duda, como afirma el Consejo, de que cuando se interpreta una disposición deben tenerse en cuenta su contenido y su contexto jurídico. [23] Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado que las disposiciones deben interpretarse, en la medida de lo posible, de un modo que no cuestione su legalidad. [24] No obstante, tales principios de interpretación no pueden extenderse en exceso, en particular cuando otro principio de importancia primordial está en juego, a saber, el principio de que los Tratados definen el proceso decisorio (véase el punto 51 *supra*). [25]

57. En primer lugar, el Consejo ha considerado que el requisito de unanimidad previsto en el artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615 debe interpretarse en el sentido de incluir un procedimiento decisorio en dos fases que da lugar a *una* decisión y que el requisito de unanimidad sólo se aplica a la fase preliminar. La decisión formal se adopta por mayoría cualificada. Si se admite la interpretación de dicho artículo que propugna el Consejo, dicha disposición crearía, de facto, una base jurídica derivada que alteraría las reglas establecidas en el Tratado. Ello se debe a que, como expone el Consejo, el proceso en dos fases aboca en *una* decisión, lo cual significaría que el requisito de aprobación por mayoría cualificada sería teórico y que, en realidad, el Consejo adoptaría la medida de ejecución por unanimidad.

58. Además, dado que el artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615 dispone expresamente que la aprobación debe ser unánime, en mi opinión no es posible, según una interpretación conforme, entender que ese requisito se refiere a una «mayoría cualificada». Dicha interpretación resultaría claramente contraria al tenor del artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615. [26]

59. Mi última observación es la siguiente. Comparto los argumentos del Consejo sobre por qué es necesario que, como *condición previa* para adoptar una decisión de ejecución posterior, cada Estado miembro deba apreciar si el Estado miembro candidato ha superado con éxito la fase de evaluación preliminar. No obstante, ello no puede entrañar que el Consejo pueda adoptar la posterior decisión de ejecución sobre la base del artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615, dado que dicha disposición, al exigir la unanimidad, constituye una base jurídica derivada ilegal. Como señaló acertadamente el Parlamento, existe otra disposición en la Decisión 2008/615, a saber, el artículo 33, que faculta al Consejo para adoptar las medidas que resulten necesarias a efectos de ejecutar dicha decisión.

21 — El Tribunal de Justicia ha confirmado que, en lo que atañe a las medidas de ejecución, el artículo 34 TUE, apartado 2, letra c), no exige una iniciativa previa de la Comisión o de un Estado miembro. Véase la sentencia de 10 de septiembre de 2015, Parlamento/Consejo (C-363/14, EU:C:2015:579), apartados 58 a 67.

22 — En un asunto en el que se formuló una alegación de ilegalidad similar, el Tribunal de Justicia declaró, interpretando la disposición a la luz del artículo 39 TUE, apartado 1, (según la cual debe consultarse al Parlamento), que el hecho de que la disposición controvertida no previese la obligación de consultar al Parlamento no entraña su ilegalidad. Véase la sentencia de 16 de abril de 2015, Parlamento/Consejo (C-317/13 y C-679/13, EU:C:2015:223), apartados 47 a 50 y jurisprudencia citada.

23 — Sentencia de 21 de mayo de 2015, Rosselle (C-65/14, EU:C:2015:339), apartado 43 y jurisprudencia citada.

24 — Sentencia de 16 de abril de 2015, Parlamento/Consejo (C-317/13 y C-679/13, EU:C:2015:223), apartado 49 y jurisprudencia citada.

25 — Sentencias de 16 de abril de 2015, Parlamento/Consejo (C-317/13 y C-679/13, EU:C:2015:223), apartado 43, y de 6 de mayo de 2008, Parlamento/Consejo (C-133/06, EU:C:2008:257), apartados 54 a 56.

26 — Procede trazar una distinción con respecto a la situación mencionada en la nota 22, en la que la disposición controvertida guardaba *silencio* sobre el hecho de que el Parlamento tuviera que ser consultado. Véase la sentencia de 16 de abril de 2015, Parlamento/Consejo (C-317/13 y C-679/13, EU:C:2015:223).

60. Habida cuenta de lo anterior, procede concluir que el artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615 establece un procedimiento distinto del previsto en el artículo 34 TUE, apartado 2, letra c), y por consiguiente constituye una base jurídica derivada ilegal. De ello resulta que procede admitir el primer motivo del Parlamento en su totalidad y anular las decisiones impugnadas.

61. Para el caso de que el Tribunal de Justicia no esté de acuerdo conmigo y considere que procede desestimar el primer motivo del Parlamento, analizaré a continuación el segundo motivo del Parlamento relativo a vicios sustanciales de forma.

C. *Vicios sustanciales de forma*

62. En el marco de su segundo motivo, el Parlamento insiste en que las decisiones impugnadas deberían haberse adoptado sobre la base del artículo 82 TFUE, apartado 1, letra d), y del artículo 87 TFUE, apartado 2, letra a). Ya he abordado esa cuestión anteriormente.

63. Con carácter subsidiario, el Parlamento sostiene que el proceso seguido para adoptar las decisiones impugnadas es contrario al artículo 34 TUE, apartado 2, por tres motivos. El artículo 34 TUE, apartado 2, en relación con el artículo 39 TUE, apartado 1, prevé el siguiente procedimiento: adopción por unanimidad del Consejo (o por mayoría cualificada, en lo que respecta a las medidas de ejecución) a iniciativa previa de la Comisión o de un Estado miembro tras consultar al Parlamento. El Consejo no respetó ese procedimiento.

64. El Consejo aduce que el principal argumento del Parlamento se basa en una interpretación incorrecta de la base jurídica adecuada de las decisiones impugnadas. El Consejo añade que adoptó correctamente las decisiones impugnadas en virtud del artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615, que exige unanimidad del Consejo, pero no una iniciativa previa o la consulta al Parlamento. No obstante, el Consejo reconoce que, a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Parlamento/Consejo,[27] debería haber consultado al Parlamento antes de adoptar las decisiones impugnadas.

65. Habida cuenta del anterior análisis sobre la legalidad del artículo 25, apartado 2, de la Decisión 2008/615, me limitaré a formular la siguiente observación.

66. Como el propio Consejo admite, debería haber consultado al Parlamento. La falta de consulta al Parlamento entraña necesariamente que las decisiones deben anularse.[28] Al adoptar las decisiones impugnadas por unanimidad, el Consejo también vulneró las reglas de voto previstas en el artículo 34 TUE, apartado 2, letra c). Sin embargo, procede rechazar la alegación del Parlamento sobre la iniciativa previa formulada en el marco del segundo motivo. El motivo es que, como ya se ha expuesto, el artículo 34 TUE, apartado 2, letra c), no exige la iniciativa previa de un Estado miembro o de la Comisión.

67. Por consiguiente, estimo que procede admitir el segundo motivo del Parlamento. Por lo tanto, han de anularse las decisiones impugnadas.

D. *Efectos de las decisiones impugnadas*

68. El Consejo, con el respaldo del Reino de Suecia, solicita al Tribunal de Justicia que mantenga los efectos de las decisiones impugnadas en caso de que éstas se anulen conforme a lo previsto en el artículo 264 TFUE, apartado 2. El Parlamento no se ha opuesto a dicha solicitud.

27 — Sentencia de 16 de abril de 2015 (C-540/13, EU:C:2015:224), apartado 53.

28 — Véase la reciente sentencia de 23 de diciembre de 2015, Parlamento/Comisión (C-595/14, EU:C:2015:847), apartados 35 a 43.

69. Ya he concluido *supra* que las decisiones impugnadas deberían anularse. Sin embargo, anular tales decisiones sin ordenar el mantenimiento de sus efectos tendrían importantes consecuencias en la cooperación transfronteriza para luchar contra el terrorismo, la delincuencia y la inmigración ilegal. En efecto, entorpecería de forma significativa el acceso de las autoridades de servicios de seguridad (tanto en los Estados miembros afectados por las decisiones impugnadas como en los demás Estados miembros participantes) a los perfiles de ADN, huellas dactilares y datos de matriculación de vehículos. En ese sentido, *no* mantener los efectos de las decisiones impugnadas pondría en peligro el mantenimiento del orden público y comprometería la eficacia de la cooperación transfronteriza en ese ámbito. [29] Ello se debe a que la anulación de las decisiones impugnadas eliminaría el fundamento de dicha cooperación con respecto a los Estados miembros interesados. En mi opinión, ello constituye un motivo suficiente para mantener en vigor el efecto de las decisiones impugnadas hasta que sean sustituidas por nuevos actos. Por otra parte, ha de observarse que aunque el Parlamento solicita la anulación de las decisiones impugnadas, no se opone a su finalidad o contenido.

70. Por consiguiente, considero que deben mantenerse los efectos de las decisiones impugnadas hasta que entren en vigor nuevos actos destinados a sustituirlas.

IV. Costas

71. A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En ambos asuntos, el Parlamento ha solicitado la condena en costas y se han desestimado las pretensiones del Consejo.

72. Según el artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. Por consiguiente, la República Federal de Alemania y el Reino de Suecia deberán cargar con sus propias costas.

V. Conclusión

73. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

«– Anule las cuatro decisiones impugnadas: Decisión 2014/731/UE del Consejo, de 9 de octubre de 2014, relativa al establecimiento de un intercambio automatizado de datos por lo que respecta a los datos de matriculación de vehículos (DMV) en Malta; Decisión 2014/743/UE del Consejo, de 21 de octubre de 2014, relativa al establecimiento del intercambio automatizado de datos por lo que respecta a los datos de matriculación de vehículos (DMV) en Chipre, Decisión 2014/744/UE del Consejo, de 21 de octubre de 2014, relativa al establecimiento de un intercambio automatizado de datos por lo que respecta a los datos de matriculación de vehículos (DMV) en Estonia, y Decisión 2014/911/UE del Consejo, de 4 de diciembre de 2014 , relativa al establecimiento del intercambio automatizado de datos respecto a los datos dactiloscópicos en Letonia.

– Mantenga los efectos de las decisiones impugnadas hasta que entren en vigor nuevos actos destinados a sustituirlas.

– Condene en costas al Consejo.

29 — Véanse, en el mismo sentido, las sentencias de 16 de abril de 2015, Parlamento/Consejo (C-540/13, EU:C:2015:224), apartados 61 a 64, y de 23 de diciembre de 2015, Parlamento/Consejo (C-595/14, EU:C:2015:847), apartados 45 a 49.

– Declare que la República Federal de Alemania y el Reino de Suecia deben soportar sus propias costas.»