



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 6 de mayo de 2014*

«Recurso de anulación — Directiva 2011/82/UE — Intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial — Elección de la base jurídica — Artículo 87 TFUE, apartado 2, letra a) — Artículo 91 TFUE — Mantenimiento de los efectos de la Directiva en caso de anulación»

En el asunto C-43/12,

que tiene por objeto un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE, interpuesto el 27 de enero de 2012,

Comisión Europea, representada por los Sres. T. van Rijn y R. Troosters, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Parlamento Europeo, representado por los Sres. F. Drexler y A. Troupiotis y la Sra. K. Zejdová, en calidad de agentes,

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. J. Monteiro y la Sra. E. Karlsson, en calidad de agentes,

partes demandadas,

apoyados por:

Reino de Bélgica, representado por los Sres. J.-C. Halleux y T. Materne, en calidad de agentes, asistidos por M^{es} S. Rodrigues y F. Libert, avocats,

Irlanda, representada por la Sra. E. Creedon, en calidad de agente, asistida por el Sr. N. Travers, BL,

Hungría, representada por el Sr. M.Z. Fehér y por las Sras. K. Szijjártó y K. Molnár, en calidad de agentes,

República de Polonia, representada por los Sres. B. Majczyna y M. Szpunar, en calidad de agentes,

República Eslovaca, representada por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente,

Reino de Suecia, representado por las Sras. A. Falk y C. Stege, en calidad de agentes,

* Lengua de procedimiento: francés.

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por las Sras. C. Murrell y S. Behzadi-Spencer, en calidad de agentes, asistidas por los Sres. J. Maurici y J. Holmes, Barristers,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, los Sres. A. Tizzano (Ponente), L. Bay Larsen, T. von Danwitz y M. Safjan, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev, la Sra. C. Toader, el Sr. D. Šváby, la Sra. M. Berger y el Sr. C. Vajda, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de junio de 2013;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de septiembre de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su demanda la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia, por una parte, que anule la Directiva 2011/82/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial (DO L 288, p. 1), y, por otra parte, que, en el caso de que anule esta Directiva, indique que sus efectos se consideran definitivos.

Marco jurídico

Tratado FUE

- 2 El artículo 87 TFUE, que forma parte del capítulo 5, relativo a la «Cooperación policial», del título V, titulado «Espacio de libertad, seguridad y justicia», de la tercera parte del Tratado FUE, está redactado en los siguientes términos:

«1. La Unión desarrollará una cooperación policial en la que participen todas las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, los servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializados en la prevención y en la detección e investigación de infracciones penales.

2. A los efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a:

- a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente;

[...]»

- 3 El artículo 91 TFUE, apartado 1, que forma parte del título VI, titulado «Transportes», de la tercera parte de dicho Tratado, establece:

«1. Para la aplicación del artículo 90, y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de los transportes, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, establecerán:

[...]

- c) medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes;
- d) cualesquiera otras disposiciones oportunas.»

Directiva 2011/82

- 4 Los considerandos 1, 6, 7, 8, 22, 23 y 26 de la Directiva 2011/82 tienen el siguiente tenor:

«(1) La mejora de la seguridad vial constituye uno de los objetivos centrales de la política de transportes de la Unión. La Unión sigue una política de mejora de la seguridad vial con el fin de reducir el número de muertos, heridos y daños materiales. Un elemento importante de esa política es la aplicación coherente de las sanciones por las infracciones de tráfico cometidas en la Unión, que ponen en peligro de forma considerable la seguridad vial.

[...]

- (6) Para mejorar la seguridad vial en toda la Unión y garantizar el mismo trato a los conductores infractores, tanto residentes como no residentes, debe facilitarse la aplicación de la normativa con independencia del Estado miembro de matriculación del vehículo. Para ello, debe instaurarse un sistema de intercambio transfronterizo de información para determinados tipos de infracciones de tráfico en materia de seguridad vial, con independencia de su carácter administrativo o penal con arreglo al Derecho del Estado miembro de que se trate, que dé acceso al Estado miembro de la infracción a los datos de matriculación de vehículos del Estado miembro de matriculación.
- (7) Un intercambio transfronterizo más eficiente de datos de matriculación de vehículos que facilite la identificación de los sospechosos de haber cometido una infracción de tráfico en materia de seguridad vial puede contribuir a potenciar [el] efecto disuasorio y a inducir un comportamiento más prudente de la parte del conductor de un vehículo registrado en un Estado miembro que no sea el Estado de la infracción, [reduciendo] así la mortalidad por accidentes de tráfico.
- (8) Las infracciones de tráfico en materia de seguridad vial contempladas en la presente Directiva no reciben un trato homogéneo en los Estados miembros. En algunos Estados miembros, dichas infracciones se tipifican como infracciones «administrativas» en virtud del Derecho nacional, mientras que en otros como infracciones «penales». La presente Directiva debe aplicarse con independencia de la tipificación de dichas infracciones con arreglo al Derecho nacional.

[...]

- (22) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo (nº 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y sin perjuicio de artículo 4 de dicho Protocolo, estos Estados miembros no participan en la adopción de la presente Directiva y no quedan vinculados por la misma ni sujetos a su aplicación.

(23) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo (nº 22) sobre la posición de Dinamarca anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por la misma ni sujeta a su aplicación.

[...]

(26) Dado que el objetivo de la presente Directiva, a saber, garantizar un elevado nivel de protección para todos los usuarios de la red viaria en la Unión, al facilitar el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial que se cometan con un vehículo matriculado en un Estado miembro distinto de aquel en que se cometió la infracción, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a la dimensión y los efectos de la acción, puede lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. [...]»

5 El artículo 1 de la Directiva 2011/82, titulado «Objeto», establece:

«La presente Directiva tiene por objeto garantizar un elevado nivel de protección para todos los usuarios de la vía pública en la Unión, al facilitar el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial y la consiguiente aplicación de sanciones, cuando dichas infracciones se cometan con un vehículo matriculado en un Estado miembro distinto de aquel en que se cometió la infracción.»

6 El artículo 2 de esta Directiva, titulado «Ámbito de aplicación», establece:

«La presente Directiva se aplicará a las siguientes infracciones de tráfico en materia de seguridad vial:

- a) exceso de velocidad;
- b) no utilización del cinturón de seguridad;
- c) no detención ante un semáforo en rojo;
- d) conducción en estado de embriaguez;
- e) conducción bajo los efectos de drogas;
- f) no utilización del casco de protección;
- g) circulación por un carril prohibido;
- h) utilización ilegal de un teléfono móvil o de cualquier otro dispositivo de comunicación durante la conducción.»

7 Los artículos 4 y 5 de dicha Directiva regulan el procedimiento de intercambio de datos entre los Estados miembros y la notificación de las infracciones de que se trata.

8 Conforme al artículo 12, apartado 1, de la misma Directiva, los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva, a más tardar, el 7 de noviembre de 2013.

Hechos que originaron el litigio

- 9 El 19 de marzo de 2008, la Comisión presentó al Parlamento y al Consejo una propuesta de Directiva destinada, esencialmente, a facilitar el intercambio de información respecto a determinadas infracciones de tráfico y la ejecución transfronteriza de las sanciones por dichas infracciones. Esta propuesta tenía como base jurídica el artículo 71 CE, apartado 1, letra c), que se corresponde ahora con el artículo 91 TFUE, apartado 1, letra c).
- 10 El 25 de octubre de 2011, el Parlamento y el Consejo adoptaron la Directiva 2011/82 tomando, sin embargo, como base el artículo 87 TFUE, apartado 2.
- 11 A continuación del texto de dicha Directiva se publicó una declaración de la Comisión relativa a la base jurídica de dicha Directiva (DO 2011, L 288, p. 15). Dicha declaración está redactada en los siguientes términos:
- «La Comisión toma nota de que tanto el Consejo como el Parlamento Europeo aceptan sustituir la base jurídica propuesta por la Comisión, concretamente el artículo 91, apartado 1c, del TFUE, por el artículo 87, apartado 2 del TFUE. Aunque la Comisión coincide con ambos colegisladores en la importancia de perseguir los objetivos de la propuesta de Directiva para mejorar la seguridad vial, considera sin embargo que, desde el punto de vista jurídico e institucional, el artículo 87, apartado 2 del TFUE no constituye la base jurídica adecuada y se reserva por lo tanto el derecho de recurrir a todos los medios jurídicos de que dispone.»
- 12 La Comisión ha interpuesto el presente recurso por entender que dicha Directiva se ha adoptado sobre una base jurídica equivocada y que debería haberse basado en el artículo 91 TFUE, apartado 1, letra c).

Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 13 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la Directiva 2011/82.
 - Indique que los efectos de esta Directiva se consideran definitivos.
 - Condene en costas al Parlamento y al Consejo.
- 14 El Parlamento solicita que se desestime el recurso y se condene en costas a la Comisión.
- 15 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:
- Con carácter principal, desestime el recurso por infundado.
 - Con carácter subsidiario, que indique que los efectos de la Directiva 2011/82 se mantienen durante un período de seis meses.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 16 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 2012, se admitió la intervención, por una parte, de Irlanda, la República de Polonia, la República Eslovaca y el Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo y, por otra parte, del Reino de Bélgica, Hungría y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones del Consejo.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

- 17 La Comisión solicita la anulación de la Directiva 2011/82 por considerar que, al basarse en el artículo 87 TFUE, apartado 2, fue adoptada sobre una base jurídica errónea. Entiende que esa disposición, que se refiere a la cooperación policial entre los servicios competentes en los ámbitos de la prevención o la detección de «infracciones penales» y de las investigaciones en la materia, sólo puede servir de base jurídica para medidas que se refieran específicamente a la prevención o detección de «infracciones penales». Así, del mero carácter punitivo del concepto de «infracción» o de la finalidad sancionadora perseguida por ésta no puede deducirse que pueda asimilarse automáticamente este concepto al de infracción «penal» en el sentido del artículo 87 TFUE.
- 18 Afirma la Comisión que, si bien es cierto que, en el contexto de los derechos fundamentales reconocidos por el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, en especial su artículo 6, el concepto de materia «penal» tiene necesariamente un «alcance material», más amplio, que puede cubrir las infracciones de otra naturaleza, como las infracciones administrativas, en el contexto específico de los capítulos 4 y 5 del título V de la tercera parte del Tratado FUE, este concepto fija los límites en materia de adopción de medidas legislativas y, por tanto, debe definirse en relación con la competencia de que dispone la Unión para actuar en materia penal. Por consiguiente, habida cuenta, por una parte, de la sistemática del título V de la tercera parte del Tratado FUE y, por otra parte, de las implicaciones institucionales que se desprenden de elegir el artículo 87 como base jurídica de un acto legislativo, es conveniente partir de un concepto más «formal» de infracción penal.
- 19 Dicho esto, la Comisión considera que tanto el objetivo como el contenido de la Directiva 2011/82 forman parte del ámbito de la política de transportes y, en concreto, del artículo 91 TFUE, que, por consiguiente, debería haber sido elegido como base jurídica de esta Directiva.
- 20 La Comisión opina que, al instaurar un mecanismo de intercambio de información entre Estados miembros por lo que se refiere a las infracciones en materia de seguridad vial, independientemente de que sean de carácter administrativo o penal, la Directiva 2011/82 tiene por objeto mejorar la seguridad vial. En cuanto a su contenido, esta Directiva se limita a organizar un intercambio de información respecto a determinados comportamientos en materia de seguridad vial, sin llevar a cabo ninguna armonización de estos comportamientos y, sobre todo, sin obligar a los Estados miembros a incluir dichos comportamientos en el ámbito penal.
- 21 El en supuesto de que el Tribunal de Justicia decidiera anular la Directiva 2011/82, la Comisión solicita, no obstante, que, en virtud del artículo 264 TFUE se mantengan sus efectos y se consideren definitivos, por razones de seguridad jurídica.
- 22 Defienden la tesis contraria, si bien con alegaciones parcialmente distintas, el Parlamento y el Consejo, así como el Reino de Bélgica, Irlanda, Hungría, la República de Polonia, la República Eslovaca, el Reino de Suecia y el Reino Unido, quienes alegan que el artículo 87 TFUE, apartado 2, constituye efectivamente la base jurídica adecuada para adoptar la Directiva 2011/82.
- 23 El Parlamento afirma que el recurso al artículo 87 TFUE, apartado 2, para fundamentar la adopción de un acto de la Unión no puede limitarse únicamente a los supuestos en los que se trata de adoptar medidas incluidas en el concepto de «materia penal», puesto que el capítulo 5, del título V de la tercera parte del Tratado FUE relativo a la «Cooperación policial», del que forma parte esta disposición, no contiene ninguna indicación o precisión en este sentido. En cualquier caso, la aplicación de dicha disposición no puede excluirse basándose en la tesis defendida por la Comisión, que descansa equivocadamente en una interpretación demasiado restrictiva de este concepto.

- 24 Dicho esto, el Parlamento, apoyado a este respecto por la mayor parte de los Estados miembros coadyuvantes, considera que, en la medida en que la Directiva 2011/82 persigue, con carácter principal, el objetivo de establecer un sistema de intercambio de información y sólo de manera indirecta objetivos relativos a la seguridad vial, no podría haberse adoptado sobre la base del artículo 91 TFUE.
- 25 El Consejo alega que la Directiva 2011/82 establece reglas relativas a la ejecución de sanciones correspondientes a determinadas infracciones en materia de seguridad vial. Pues bien, aunque estas infracciones pueden ser administrativas o penales, dependiendo del sistema jurídico de cada Estado miembro, el procedimiento de ejecución de estas sanciones debe considerarse incluido, en todos los casos, en la categoría de las normas de procedimiento penal. No obstante, la cuestión de qué forma parte de la «materia penal» debe interpretarse de manera autónoma en el Derecho de la Unión, independientemente de la regulación interna de cada Estado miembro y de la terminología nacional correspondiente.
- 26 A este respecto, el Consejo precisa que deberían considerarse «penales» en el sentido del Tratado FUE, y concretamente del título V de la tercera parte de dicho Tratado, todas las normas que tienen por objeto defender los bienes jurídicos tradicionalmente defendidos por el Derecho penal, a saber, entre otros, la vida y la integridad física y la integridad moral de las personas y la propiedad. En este marco, disposiciones como las de la Directiva 2011/82, que tienen por objeto la mejora de la seguridad vial a través de la represión de comportamientos considerados peligrosos, forman parte necesariamente de la materia «penal» y no pueden calificarse de normas relativas a la seguridad en los transportes en el sentido del artículo 91 TFUE.
- 27 Por tanto, continúa el Consejo, esta Directiva cae de lleno entre los objetivos contemplados en el artículo 87 TFUE, apartado 2, puesto que, en primer lugar, aunque la mejora de la seguridad en los transportes forme parte, según el Consejo, de la política de transportes, la medida de que se trata está destinada, concretamente, a facilitar la detección de los autores de infracciones transfronterizas en materia de seguridad vial. En segundo lugar, dicha Directiva está efectivamente destinada a recabar información sobre infracciones con el fin de permitir su represión, medidas para las que la Unión es competente en virtud del artículo 87 TFUE. En tercer lugar, la referencia a «todas las autoridades competentes» que se contiene en el artículo 87 TFUE, apartado 1, confirma que, a efectos de la determinación de la aplicabilidad de este artículo, es indiferente que los servicios implicados tengan, en cada Estado miembro interesado, carácter administrativo o penal.
- 28 En el supuesto de que el Tribunal de Justicia decidiera anular la Directiva 2011/82, el Consejo, apoyado, en particular, por Irlanda, la República Eslovaca, el Reino de Suecia y el Reino Unido, solicita, con carácter subsidiario, que se mantengan sus efectos durante un período de seis meses, a fin de que se presente un nuevo texto para negociarlo sobre la base del artículo 91 TFUE. A este respecto, Irlanda y el Reino Unido precisan, no obstante, que el eventual mantenimiento de los efectos de esta Directiva hasta la adopción de un nuevo texto sobre una base jurídica diferente no debería afectar a los Estados miembros que pueden acogerse a los protocolos nº 21, sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto de espacio de libertad, seguridad y justicia, y nº 22, sobre la posición de Dinamarca, anexos al Tratado UE y al Tratado FUE, sino únicamente a los que ya están vinculados por dicha Directiva.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 29 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran la finalidad y el contenido de dicho acto (sentencias Comisión/Parlamento y Consejo, C-411/06, EU:C:2009:518, apartado 45 y jurisprudencia citada, y Parlamento/Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 42 y jurisprudencia citada).

- 30 Si el examen de una medida muestra que ésta persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble, y si uno de ellos puede calificarse de principal, mientras que el otro sólo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o el componente principal (sentencia Comisión/Consejo, C-137/12, EU:C:2013:675, apartado 53 y jurisprudencia citada).
- 31 Por tanto, para apreciar la fundamentación del presente recurso, ha de examinarse la finalidad y el contenido de la Directiva 2011/82, a fin de determinar si ésta podía adoptarse válidamente, como alegan el Consejo y el Parlamento, sobre la base del artículo 87 TFUE, apartado 2, letra c), en lugar del artículo 91 TFUE, apartado 1, letra c), invocado por la Comisión como base jurídica adecuada.
- 32 En el presente asunto, en lo que atañe a la finalidad de la Directiva 2011/82, su artículo 1, titulado «Objeto» y que recoge el contenido de su vigésimo sexto considerando, señala expresamente que dicha Directiva «tiene por objeto garantizar un elevado nivel de protección para todos los usuarios de la vía pública en la Unión, al facilitar el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial».
- 33 Como se desprende de los considerandos 1 a 6 de dicha Directiva, tal objetivo de mejorar la seguridad vial en el conjunto de la Unión debe perseguirse precisamente mediante la creación de un sistema de intercambio transfronterizo de datos relativos a la matriculación de los vehículos a fin de facilitar la identificación de las personas que hayan cometido determinadas infracciones en materia de seguridad vial, independientemente de que éstas sean de carácter administrativo o penal desde el punto de vista de la ley del Estado miembro de que se trate.
- 34 Como señala el segundo considerando de la Directiva 2011/82, ésta se basa en la constatación del legislador de la Unión de que las sanciones pecuniarias impuestas por determinadas infracciones de tráfico no suelen aplicarse si dichas infracciones se cometen con un vehículo matriculado en un Estado miembro distinto del Estado miembro en el que se cometió la infracción.
- 35 En este contexto, tal sistema de intercambio de información, como precisa el séptimo considerando de la Directiva 2011/82 puede contribuir a potenciar el efecto disuasorio y a inducir un comportamiento más prudente del conductor de un vehículo registrado en un Estado miembro que no sea el Estado de la infracción, reduciendo así la mortalidad por accidentes de tráfico.
- 36 De lo antedicho se desprende claramente que el objetivo principal o preponderante de la Directiva 2011/82 es la mejora de la seguridad vial, lo que, como expone el primer considerando de esta Directiva, constituye un objetivo central de la política de transportes de la Unión.
- 37 En efecto, si bien es cierto que dicha Directiva insta un sistema de intercambio transfronterizo de información sobre infracciones en materia de seguridad vial, no es menos cierto que este sistema se establece precisamente para que la Unión pueda perseguir el objetivo de mejorar la seguridad vial.
- 38 Por lo que atañe al contenido de la Directiva 2011/82, procede señalar, en primer lugar, que ésta establece un procedimiento de intercambio de información entre Estados miembros relativa a ocho infracciones determinadas en materia de seguridad vial, que se enumeran en su artículo 2 y se definen en su artículo 3, en concreto, el exceso de velocidad, la no utilización del cinturón de seguridad, la no detención ante un semáforo en rojo, la conducción en estado de embriaguez, la conducción bajo los efectos de drogas, la no utilización del casco de protección, la circulación por un carril prohibido y la utilización ilegal de un teléfono móvil o de cualquier otro dispositivo de comunicación durante la conducción.
- 39 A continuación, por lo que atañe al desarrollo del procedimiento de intercambio de información, éste se rige por el artículo 4 de la Directiva 2011/82. El apartado 1 de este artículo establece que los Estados miembros han de permitir a los puntos de contacto nacionales de otros Estados miembros acceder a sus datos nacionales relativos a la matriculación de vehículos y efectuar búsquedas automatizadas

referidas a los datos relativos a los vehículos y los datos relativos a los propietarios o titulares de los vehículos. Conforme al artículo 4, apartado 2, párrafo tercero, de esta Directiva, el Estado miembro de la infracción empleará los datos obtenidos para establecer quién es la persona responsable de las infracciones de tráfico en materia de seguridad vial contempladas por dicha Directiva.

- 40 Cuando se ha identificado el propietario o el titular del vehículo o cualquier otra persona sospechosa de haber cometido tal infracción en materia de seguridad vial, incumbe al Estado miembro en cuyo territorio se ha cometido la infracción decidir si incoa o no un procedimiento. A tal fin, el artículo 5 de la Directiva 2011/82 define los procedimientos a través de los cuales la infracción constatada debe ser notificada a la persona de que se trate y establece el envío de una carta de información, redactada preferentemente en la lengua utilizada en el documento de matriculación, que contenga todas las informaciones pertinentes, en particular, la naturaleza de la infracción, el lugar, la fecha y la hora en que se cometió, el título de las normas de la legislación nacional que se hayan infringido, y la sanción y, si procede, los datos relativos al dispositivo empleado para detectar la infracción.
- 41 Por último, el artículo 11 de la Directiva 2011/82 establece que, a más tardar el 7 de noviembre de 2016, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de dicha Directiva por parte de los Estados miembros. Este informe se centrará, en particular, en una valoración de la eficacia de la Directiva en la reducción del número de víctimas mortales en las carreteras de la Unión, en las posibilidades de la Comisión de elaborar directrices en materia de seguridad vial a nivel de la Unión en el marco de la política común de transportes para asegurar una mayor convergencia en la aplicación de las normas de tráfico en materia de seguridad vial por parte de los Estados miembros y en la posibilidad de armonizar las normas de tráfico cuando proceda.
- 42 El examen precedente del contenido de las disposiciones de la Directiva 2011/82 confirma que el sistema de intercambio de datos entre las autoridades competentes de los Estados miembros establecido por esta Directiva constituye el instrumento mediante el cual ésta persigue el objetivo de mejorar la seguridad vial mencionado en los apartados 33 a 43 de la presente sentencia y permite a la Unión alcanzar este objetivo.
- 43 Pues bien, conviene precisar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las medidas destinadas a mejorar la seguridad vial forman parte de la política de transportes y, por tanto, pueden ser adoptadas sobre la base del artículo 91 TFUE, apartado 1, letra c), en la medida en que forman parte del concepto de «medidas que permiten mejorar la seguridad en los transportes», en el sentido de esta disposición (véase la sentencia España y Finlandia/Parlamento y Consejo, C-184/02 y C-223/02, EU:C:2004:497, apartado 30).
- 44 Por consiguiente, ha de concluirse que la Directiva 2011/82 debería haber sido adoptada sobre la base de esta disposición, ya que, por sus objetivos y su contenido, constituye una medida que permite mejorar la seguridad en los transportes, en el sentido del artículo 91 TFUE, apartado 1, letra c).
- 45 El análisis que precede no se ve menoscabado por la alegación del Consejo y del Parlamento de que el artículo 87 TFUE, apartado 2, podía servir de fundamento válido en que basar la adopción de la Directiva 2011/82.
- 46 En efecto, esta disposición debe interpretarse en el contexto del que forma parte, a saber, en primer lugar, el capítulo 5, titulado «Cooperación policial», del título V de la tercera parte del Tratado FUE.
- 47 Ahora bien, si bien es cierto que, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la cooperación policial se caracteriza por un ámbito de aplicación más amplio que el que se desprendía del artículo 30 TUE, no lo es menos que, como establece el artículo 87 TFUE, apartado 1, esta cooperación continúa haciendo participar, al igual que establecía el artículo 30 TUE, apartado 1,

letra a), a las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, los servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializados en «la prevención y en la detección e investigación de infracciones penales».

- 48 En segundo lugar, el artículo 87 TFUE, apartado 2, debe ser interpretado a la luz de las «Disposiciones generales» que son objeto del capítulo 1 del título V de la tercera parte del Tratado FUE y, en concreto, del artículo 67 TFUE, que abre este capítulo estableciendo, en su apartado 2, que la Unión «garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores» y, en su apartado 3, que «se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y de cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales».
- 49 En estas circunstancias, procede constatar que una medida como la Directiva 2011/82, por sus objetivos y su contenido, descritos en los apartados 32 a 43 de la presente sentencia, no guarda relación directa con los objetivos mencionados en el apartado precedente de la presente sentencia.
- 50 Habida cuenta del conjunto de las consideraciones precedentes, procede declarar que la Directiva 2011/82 no podía adoptarse válidamente sobre la base del artículo 87 TFUE, apartado 2.
- 51 Po tanto, dado que el recurso es fundado, procede anular la Directiva 2011/82.

Sobre la limitación de los efectos de la anulación

- 52 La Comisión y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia que, en caso de anular la Directiva impugnada, mantenga sus efectos. A este respecto, aunque el consejo Considera que, para adoptar una nueva Directiva basta un plazo de dos meses, la Comisión solicitó en la vista que los efectos del acto anulado se mantengan durante un período más largo.
- 53 A este respecto, debe recordarse que, según el tenor del artículo 264 TFUE, párrafo segundo, el Tribunal de Justicia puede, si lo estima necesario, señalar aquellos efectos del acto anulado que deban ser considerados como definitivos.
- 54 En el presente asunto, hay que admitir que, habida cuenta de la importancia que reviste la persecución de los objetivos contemplados por la Directiva 2011/82 en materia de mejora de la seguridad vial, la anulación de dicha Directiva sin mantener sus efectos podría repercutir negativamente en la puesta en práctica de la política de la Unión en el ámbito de los transportes.
- 55 Además, ha de tenerse en cuenta que el plazo previsto en el artículo 12, apartado 1, de dicha Directiva para que los Estados miembros pongan en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en ella expiró el 7 de noviembre de 2013.
- 56 En estas circunstancias, razones poderosas de seguridad jurídica justifican que el Tribunal de Justicia mantenga los efectos de dicha Directiva hasta la entrada en vigor, en un plazo razonable, que no puede exceder de doce meses a partir de la fecha en que se dicta la presente sentencia, de una nueva directiva con una base jurídica adecuada, en concreto, el artículo 91 TFUE, apartado 1, letra c).

Costas

- ⁵⁷ A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que la Comisión ha solicitado que sean condenados en costas el Parlamento y el Consejo y éstos han visto desestimadas sus pretensiones, procede condenarlos en costas. En virtud del artículo 140, apartado 1, de dicho Reglamento, el Reino de los Países Bajos, Irlanda, Hungría, la República de Polonia, la República Eslovaca, el Reino de Suecia y el Reino Unido cargarán con sus propias costas.

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

- 1) Anular la Directiva 2011/82/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial.**
- 2) Mantener los efectos de la Directiva 2011/82 hasta la entrada en vigor, en un plazo razonable, que no puede exceder de doce meses a partir de la fecha en que se dicta la presente sentencia, de una nueva directiva con la base jurídica adecuada, en concreto, el artículo 91 TFUE, apartado 1, letra c).**
- 3) Condenar en costas al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea.**
- 4) El Reino de Bélgica, Irlanda, Hungría, la República de Polonia, la República Eslovaca, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargarán con sus propias costas.**

Firmas