Recopilación de la Jurisprudencia

AUTO DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

de 26 de octubre de 2023 *

«Recurso de anulación — Derecho institucional — Plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en Rumanía — Inexistencia de acto impugnable — Unanimidad exigida no alcanzada — Inadmisibilidad manifiesta parcial — Solicitud de un plazo para permitir la reanudación del recurso — Incompetencia manifiesta parcial»

En el asunto T-48/23,

Eugen Tomac, con domicilio en Bruselas (Bélgica), representado por el Sr. R. Duta, abogado,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea,

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. R. da Silva Passos (Ponente), Presidente, y el Sr. S. Gervasoni y la Sra. I. Reine, Jueces;

Secretario: Sr. V. Di Bucci;

dicta el siguiente

Auto

1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, el recurrente, Sr. Eugen Tomac, solicita, por una parte, la anulación de la «Decisión» del Consejo de la Unión Europea, de 8 de diciembre de 2022, relativa a la no adopción del proyecto de Decisión del Consejo n.º 15218/22 relativa a la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en Bulgaria y Rumanía (en lo sucesivo, «proyecto n.º 15218/22»), y, por otra parte, en el supuesto de que no se le reconozca la condición de demandante privilegiado, la concesión de un plazo que pueda permitir la reanudación del recurso, en su caso, por el Parlamento Europeo u otra institución de la Unión o nacional que actúe como tal.

* Lengua de procedimiento: francés.

Antecedentes del litigio

2 El acervo de Schengen, tal como se contempla en el artículo 1, que remite al anexo A, de la Decisión 1999/435/CE del Consejo, de 20 de mayo de 1999, sobre la definición del acervo de Schengen a efectos de determinar, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea, la base jurídica de cada una de las disposiciones o decisiones que constituyen dicho acervo (DO 1999, L 176, p. 1), es un corpus jurídico destinado a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes de los Estados miembros del espacio Schengen.

3 El Tratado de Ámsterdam adjuntó al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea el Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea (DO 1997, C 340, p. 93). Posteriormente, el Protocolo (n.º 19) sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión, anejo al Tratado de la Unión Europea (DO 2008, C 115, p. 290), se anexó al Tratado de Lisboa (DO 2010, C 83, p. 290).

4 En particular, por lo que respecta a Rumanía, el artículo 4, apartados 1 y 2, del Protocolo relativo a las condiciones y al procedimiento de admisión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la Unión Europea (DO 2005, L 157, p. 29; en lo sucesivo, «Protocolo del Acta de adhesión de Rumanía a la Unión»), del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea (DO 2005, L 157, p. 203), dispone:

«1. Las disposiciones del acervo de Schengen […] integrado en el marco de la Unión Europea y los actos que lo desarrollan o están relacionados con él de otro modo, enumerados en el Anexo II, así como cualesquiera otros actos de este tipo adoptados antes de la adhesión serán vinculantes para [la República de] Bulgaria y Rumanía y aplicables en ellos desde la fecha de la adhesión.

2. Las disposiciones del acervo de Schengen integradas en el marco de la Unión Europea y los actos que lo desarrollan o están relacionados con él de otro modo no contemplados en el apartado 1, a pesar de ser obligatorios para [la República de] Bulgaria y Rumanía a partir de la fecha de adhesión, solo se aplicarán en cualquiera de estos Estados en virtud de una decisión europea del Consejo a tal efecto, previa comprobación, de conformidad con los procedimientos de evaluación de Schengen aplicables, del cumplimiento en dicho Estado de las condiciones necesarias para la aplicación de todas las partes del acervo en cuestión.

El Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará su decisión por unanimidad de aquellos de sus miembros que representan a los Gobiernos de los Estados miembros respecto de los cuales ya se hubiesen puesto en aplicación las disposiciones contempladas en el presente apartado, así como del representante del Gobierno del Estado miembro respecto del cual se fuesen a poner en aplicación tales disposiciones. […]»

5 Tras su adhesión a la Unión el 1 de enero de 2007, Rumanía adoptó, entre 2009 y 2011, una serie de medidas en el marco de los procedimientos de evaluación de Schengen, con el objetivo de cumplir los criterios exigidos para la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen.

6 Los días 29 de septiembre de 2010 y 8 de julio de 2011, la Presidencia del Consejo elaboró, y posteriormente modificó, un primer proyecto de Decisión del Consejo relativa a la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en la República de Bulgaria y en Rumanía, es decir, el proyecto n.º 14142/10, convertido en el proyecto n.º 14142/1/10 (en lo sucesivo, «proyecto n.º 14142/10»).

7 Mediante Resolución, de 8 de junio de 2011, sobre el proyecto n.º 14142/10 (DO 2012, C 380 E, p. 160), el Parlamento se posicionó a favor de dicho proyecto.

8 Mediante Conclusiones, de 9 de junio de 2011, sobre la finalización del proceso de evaluación del grado de preparación de Rumanía para la aplicación de la totalidad de las disposiciones del acervo de Schengen (9166/3/11 REV 3), la formación Evaluación de Schengen del Grupo Cuestiones Schengen del Consejo tomó nota de la finalización de los procedimientos de evaluación de Schengen relativos a Rumanía. Tras comprobar que en Rumanía se habían cumplido las condiciones en todos los ámbitos del acervo de Schengen, concluyó que el Consejo podía adoptar la decisión contemplada en el artículo 4, apartado 2, del Protocolo del Acta de adhesión de Rumanía a la Unión.

9 Aunque, el 24 de junio de 2011, se había acordado que la decisión sobre la adhesión de Rumanía al espacio Schengen debía adoptarse a más tardar en septiembre de 2011, el Consejo aplazó la votación sobre la adopción de dicha decisión en una reunión celebrada el 22 de septiembre de 2011.

10 Mediante Resolución, de 13 de octubre de 2011, relativa a la adhesión de Bulgaria y Rumanía a Schengen (DO 2013, C 94 E, p. 13), el Parlamento reiteró su apoyo a la adhesión de Rumanía al espacio Schengen. Instó al Consejo a adoptar las medidas necesarias a tal efecto.

11 El proyecto de Decisión del Consejo n.º 14302/3/11, de 7 de diciembre de 2011, elaborado por la Presidencia del Consejo, no dio lugar a una votación del Consejo en una reunión de 9 de diciembre de 2011.

12 Mediante Resolución, de 11 de diciembre de 2018, sobre la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en la República de Bulgaria y Rumanía: supresión de los controles en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas interiores (DO 2020, C 388, p. 18), el Parlamento instó al Consejo, por una parte, a presentar lo antes posible un nuevo proyecto de decisión sobre la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en Rumanía, sobre la base del proyecto n.º 14142/10 y, por otra parte, mediante un acto jurídico único, a adoptar una decisión inmediata con el fin de suprimir los controles en las fronteras interiores.

13 Posteriormente, la Comisión confirmó que Rumanía cumplía las condiciones necesarias para que las disposiciones del acervo de Schengen se reconocieran aplicables en dicho Estado e instó al Consejo a adoptar las medidas necesarias a tal efecto en una primera Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo, de 2 de junio de 2021, titulada «Una estrategia para un espacio Schengen plenamente operativo y resiliente» [COM(2021) 277 final], y, luego, en una segunda Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de mayo de 2022, titulada «Informe sobre el estado de Schengen 2022» [COM(2022) 0301 final].

14 Mediante Resolución, de 18 de octubre de 2022, sobre la adhesión de Rumanía y Bulgaria al espacio Schengen (DO 2023, C 149, p. 11), el Parlamento instó de nuevo al Consejo a tomar las medidas necesarias para adoptar una decisión sobre la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en Rumanía antes de finales del año 2022.

15 Un Informe de expertos, de 21 de octubre de 2022, elaborado bajo la autoridad de la Comisión en el marco de una misión de investigación voluntaria en Bulgaria y Rumanía sobre la aplicación del acervo de Schengen y su evolución desde 2011 (13906/22), confirmó las conclusiones de los procedimientos de evaluación finalizados en 2011. Dicho informe también afirmaba que Rumanía había aplicado el acervo y sus herramientas e incluso había reforzado su aplicación en todos los ámbitos. En una Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo, de 16 de noviembre de 2022, titulada «Hacer Schengen más fuerte con la plena participación de Bulgaria, Rumanía y Croacia en el espacio sin controles en las fronteras interiores» [COM(2022) 636 final], la Comisión instó nuevamente al Consejo para que aceptara la adhesión de Rumanía al espacio Schengen.

16 El 29 de noviembre de 2022, sobre la base del artículo 4, apartado 2, del Protocolo del Acta de adhesión de Rumanía a la Unión, la Presidencia del Consejo elaboró el proyecto n.º 15218/22.

17 El 8 de diciembre de 2022, la formación Justicia y Asuntos de Interior (JAI) del Consejo se reunió para pronunciarse, con arreglo a la gobernanza política del espacio Schengen (es decir, el Consejo Schengen) y las actividades no legislativas, sobre el proyecto n.º 15218/22 incluido en el punto 3, letra a), del orden del día de la reunión, que preveía la posibilidad de solicitar una votación con vistas a su posible adopción. En dicha reunión, a falta de unanimidad de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en relación con el proyecto n.º 15218/22, este no fue adoptado.

18 El demandante es un diputado europeo de nacionalidad rumana.

19 Mediante correo electrónico de 15 de diciembre de 2022, el demandante preguntó a la directora general de JAI de la Secretaría General del Consejo si le era posible comunicarle los resultados de la votación sobre la plena aplicación del acervo de Schengen en Rumanía, incluida en el orden del día de la reunión del Consejo de 8 de diciembre de 2022, así como el acta de dicha reunión o el informe correspondiente.

20 Mediante correo electrónico de 16 de diciembre de 2022, la directora general de JAI de la Secretaría General del Consejo respondió al demandante que, durante dicha reunión, el proyecto n.º 15218/22 no había sido efectivamente adoptado y que, de conformidad con los artículos 8 y 9 del Reglamento interno del Consejo, en la medida en que se trataba de deliberaciones sobre un acto no legislativo no abiertas al público, los resultados de las votaciones no eran objeto de publicidad alguna. Añadió que el acta relativa a dicho procedimiento tampoco se hacía pública.

Pretensiones de la parte demandante

21 El demandante solicita al Tribunal General que:

– Anule la «Decisión» del Consejo de 8 de diciembre de 2022 relativa a la no adopción del proyecto n.º 15218/22.

– En caso de que no se le reconozca la condición de demandante privilegiado, se le conceda un plazo que permita reanudar el recurso, en su caso, en nombre del Parlamento o de otra institución de la Unión o institución nacional que actúe como tal.

– Condene en costas al Consejo.

Fundamentos de Derecho

22 A tenor del artículo 126 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, cuando sea manifiestamente incompetente para conocer de un recurso o cuando este sea manifiestamente inadmisible, el Tribunal General podrá decidir, en cualquier momento, resolver mediante auto motivado, sin continuar el procedimiento.

23 En el presente asunto, el Tribunal General se considera suficientemente instruido por los documentos que obran en autos y, en aplicación del citado artículo, decide resolver sin continuar el procedimiento.

24 Con carácter preliminar, procede señalar que, dado que la admisibilidad del recurso es un motivo de orden público que debe ser examinado de oficio por el Tribunal General, la adopción de un auto en virtud del artículo 126 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General no está supeditada a que el demandado impugne la admisibilidad del recurso. Así pues, en el presente asunto, para apreciar el carácter manifiesto de la inadmisibilidad, es indiferente que la demanda no haya sido notificada a la parte demandada y que, por tanto, esta no haya podido alegar todavía el carácter extemporáneo del recurso (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de marzo de 2020, Credito Fondiario/JUR, C-69/19 P, EU:C:2020:178, apartado 54 y jurisprudencia citada).

25 De una jurisprudencia consolidada sobre la admisibilidad de los recursos de anulación se desprende que, para calificar los actos impugnados, hay que atenerse tanto a su contenido esencial como a la intención de sus autores. A este respecto, en principio, constituyen actos que pueden impugnarse, en el sentido del artículo 263 TFUE, todos los actos adoptados por las instituciones, independientemente de su naturaleza o su forma, que fijan definitivamente la posición de una institución al término de un procedimiento administrativo y destinados a producir efectos jurídicos obligatorios (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de julio de 2008, Athinaïki Techniki/Comisión, C-521/06 P, EU:C:2008:422, apartado 42; de 26 de enero de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisión, C-362/08 P, EU:C:2010:40, apartado 52, y de 19 de noviembre de 2013, Comisión/Consejo, C-63/12, EU:C:2013:752, apartado 28 y jurisprudencia citada).

26 Debe comprobarse a la luz de estos principios si, en el presente asunto, la no adopción por el Consejo del proyecto n.º 15218/22 constituye un acto impugnable en el sentido del artículo 263 TFUE.

27 Es cierto, como señala el demandante, que del artículo 4, apartado 2, del Protocolo del Acta de adhesión de Rumanía a la Unión se desprende que la adopción de una decisión del Consejo relativa a la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en Rumanía solo puede tener lugar tras la comprobación, con arreglo a los procedimientos de evaluación de Schengen, de que se cumplen en dicho Estado miembro las condiciones necesarias para la aplicación de todas las partes del acervo (véase el anterior apartado 4). También es cierto que, en el presente asunto,

esta comprobación se completó con la adopción, el 9 de junio de 2011, de las Conclusiones de la formación Evaluación de Schengen del Grupo Cuestiones Schengen del Consejo (véase el anterior apartado 8).

28 No obstante, debe subrayarse que, según esas mismas disposiciones, la finalización de los procedimientos de evaluación de Schengen, así como de dicha comprobación, solo es una fase del procedimiento, que debe ir acompañada de una consulta al Parlamento, seguida a su vez de la adopción de una decisión del Consejo relativa a la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en Rumanía.

29 Ante todo, del artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, del Protocolo del Acta de adhesión de Rumanía a la Unión se desprende que el Consejo solo podrá adoptar tal decisión por unanimidad de sus miembros que representan a los Gobiernos de los Estados miembros respecto de los cuales ya se hubiesen puesto en aplicación las disposiciones del acervo de Schengen, así como del representante del Gobierno de Rumanía, Estado miembro en el que se van a poner en aplicación tales disposiciones.

30 Así pues, la decisión del Consejo a la que se refiere el artículo 4, apartado 2, del Protocolo del Acta de adhesión de Rumanía a la Unión solamente puede existir, pese a la finalización de los procedimientos de evaluación de Schengen, y, por tanto, producir efectos jurídicos obligatorios para el demandante si se adopta por unanimidad en las condiciones mencionadas en el anterior apartado 29 (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 13 de julio de 2004, Comisión/Consejo, C-27/04, EU:C:2004:436, apartado 30).

31 Pues bien, en el presente asunto, procede señalar que, a pesar de la finalización de los procedimientos de evaluación de Schengen y de la adopción de las Resoluciones del Parlamento de 8 de junio y 13 de octubre de 2011, de 11 de diciembre de 2018 y de 18 de octubre de 2022, no se alcanzó en el Consejo la unanimidad exigida de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en cuestión en lo que respecta a la votación del proyecto n.º 15218/22 (véase el anterior apartado 17).

32 Por otra parte, procede señalar que el artículo 4 del Protocolo del Acta de adhesión de Rumanía a la Unión Europea no fija ningún plazo tras cuyo transcurso se considera que debe tener lugar una decisión del Consejo, a la que se refiere el apartado 2 de dicho artículo, o se espera que así sea.

33 Por tanto, sería contrario al tenor de dicho artículo, que prevé expresamente un procedimiento en varias fases y sin fijar un plazo a tal efecto, que la conclusión de las fases previas llevara aparejada la extinción de la facultad del Consejo de adoptar, por unanimidad de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en cuestión, una decisión en el sentido de del mencionado artículo. Por lo tanto, la conclusión de dichas fases, o cualquier otra posición adoptada por una institución de la Unión, no puede vincular a dichos representantes ni permitir presumir que se han posicionado, antes de la adopción formal de tal decisión en las condiciones mencionadas en el anterior apartado 29.

34 Por consiguiente, el Consejo sigue teniendo la posibilidad de volver a incluir el proyecto n.º 15218/22 en el orden del día de una nueva reunión o de que la Presidencia del Consejo elabore un nuevo proyecto de decisión del Consejo relativa a la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en Rumanía. De este modo, la votación del proyecto n.º 15218/22 no implica volver a examinar la conclusión de las fases previas a la adopción de una

decisión del Consejo en el sentido del artículo 4, apartado 2, del Protocolo del Acta de adhesión de Rumanía a la Unión, es decir, en otros términos, volver a iniciar por completo el procedimiento previsto en dicho artículo.

35 A la luz de las consideraciones anteriores, procede concluir que, a falta de la unanimidad exigida, no se ha adoptado ninguna decisión del Consejo en el sentido del artículo 4, apartado 2, del Protocolo del Acta de adhesión de Rumanía a la Unión y que la votación que implica la no adopción del proyecto n.º 15218/22 no equivale a una negativa del Consejo a adoptar posteriormente tal decisión.

36 Por consiguiente, no puede considerarse que la no adopción del proyecto n.º 15218/22 dé lugar a un acto impugnable en el sentido del artículo 263 TFUE (véase, por analogía, la sentencia de 13 de julio de 2004, Comisión/Consejo, C-27/04, EU:C:2004:436, apartado 34).

37 Por otra parte, tal conclusión no es contraria al derecho a la tutela judicial efectiva, establecido en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, puesto que es jurisprudencia reiterada que dicho artículo no tiene por objeto modificar el sistema de control judicial establecido en los Tratados y, en particular, las normas relativas a la admisibilidad de los recursos interpuestos directamente ante el juez de la Unión [véanse la sentencia de 30 de abril de 2020, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Comisión, C-560/18 P, EU:C:2020:330, apartado 62 y jurisprudencia citada, y el auto de 20 de mayo de 2021, LG y otros/Comisión, T-482/20, no publicado, EU:T:2021:290, apartado 64 y jurisprudencia citada; véase también, en este sentido y por analogía, el auto de 27 de abril de 2021, Macías Chávez y otros/España y Parlamento, T-719/20, EU:T:2021:216, apartado 37 (no publicado)]. En efecto, dado que, como se ha expuesto anteriormente, la votación que dio lugar a la no adopción del proyecto n.º 15218/22 no es una decisión adoptada por el Consejo en el sentido del artículo 4, apartado 2, del Protocolo del Acta de adhesión de Rumanía a la Unión y que no constituye un acto impugnable, no puede invocarse el derecho del demandante a la tutela judicial efectiva para impedir la aplicación de las normas de admisibilidad al presente recurso (véase, en este sentido, el auto de 20 de mayo de 2021, LG y otros/Comisión, T-482/20, no publicado, EU:T:2021:290, apartado 64).

38 En consecuencia, procede declarar la inadmisibilidad manifiesta de la primera pretensión, que tiene por objeto la anulación de la «Decisión» del Consejo, de 8 de diciembre de 2022, relativa a la no adopción del proyecto n.º 15218/22, sin que sea necesario examinar las alegaciones sobre el fondo presentadas por el demandante a este respecto.

39 Por otra parte, en lo que atañe a la segunda pretensión, en la que se solicita al Tribunal General que, si no se reconociera al demandante la condición de demandante privilegiado, le conceda un plazo para que el Parlamento u otra institución de la Unión o nacional que actúe como tal pueda reanudar el recurso, procede señalar que, en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo segundo, la condición de demandante privilegiado se reconoce taxativamente a un Estado miembro, al Parlamento, al Consejo o a la Comisión. En estas circunstancias, dicha condición no puede concederse, en el presente asunto, al demandante.

40 Por otra parte, procede señalar que el Tribunal General no tiene competencia alguna para «conceder un plazo» al Parlamento, a otra institución de la Unión o a Rumanía a fin de interponer un recurso contra la «Decisión» del Consejo, 8 de diciembre de 2022, relativa a la no adopción del proyecto n.º 15218/22. A este respecto, ha de recordarse que los plazos para recurrir, que han sido establecidos para garantizar la claridad y seguridad de las situaciones

jurídicas y evitar toda discriminación, son de orden público y no tienen carácter dispositivo ni para el juez ni para las partes (véase el auto de 25 de octubre de 2007, Estaser El Mareny/Comisión, T-274/06, no publicado, EU:T:2007:323, apartado 40 y jurisprudencia citada).

41 Procede, por tanto, desestimar dicha solicitud y, en consecuencia, la segunda pretensión por incompetencia manifiesta.

42 De ello se deduce que procede desestimar el recurso, en parte, por ser manifiestamente inadmisible y, en parte, por incompetencia manifiesta, sin que sea necesario notificarlo al Consejo.

Costas

43 Al haberse adoptado el presente auto antes de la notificación de la demanda al Consejo y antes de que este haya podido incurrir en costas, basta decidir que el demandante cargará con sus propias costas, conforme al artículo 133 del Reglamento de Procedimiento.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

resuelve:

1) Desestimar el recurso, en parte, por ser manifiestamente inadmisible y, en parte, por incompetencia manifiesta.

2) El Sr. Eugen Tomac cargará con sus propias costas.

Dictado en Luxemburgo, a 26 de octubre de 2023.

El Secretario
V. Di Bucci

El Presidente
R. da Silva Passos