SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)
de 18 de diciembre de 2007 *

En el asunto C-137/05,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 230 CE, el 21 de marzo de 2005,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por las Sras. C. Jackson y C. Gibbs, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. A. Dashwood, Barrister,

parte demandante,

apoyado por:

Irlanda, representada por el Sr. D. O'Hagan, en calidad de agente, asistido por los Sres. A. Collins, SC, y P. McGarry, BL, que designa domicilio en Luxemburgo,

* Lengua de procedimiento: inglés.

República Eslovaca, representada por los Sres. R. Procházka y J. Čorba, así como por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes en el asunto,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. J. Schutte y R. Szostak y por la Sra. G. Giglio, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por:

Reino de España, representado por el Sr. J. Rodríguez Cárcamo, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

Reino de los Países Bajos, representado por la Sra. H.G. Sevenster, en calidad de agente,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. C. O'Reilly, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes coadyuvantes en el asunto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts y A Tizzano, Presidentes de Sala, y los Sres. R. Schintgen (Ponente) y J.N. Cunha Rodrigues, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. J.-C. Bonichot, T. von Danwitz y A. Arabadjiev y la Sra. C. Toader, Jueces;

Abogado General: Sra. V. Trstenjak,
Secretario: Sr. J. Swedenborg, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de marzo de 2007;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de julio de 2007;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicita al Tribunal de Justicia, por una parte, la anulación del Reglamento (CE) nº 2252/2004 del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos

por los Estados miembros (DO L 385, p. 1), y, por otra, que se mantengan los efectos de dicho Reglamento hasta que se adopte un nuevo reglamento en sustitución de ése, salvo en la medida en que el Reglamento nº 2252/2004 excluya la participación de dicho Estado miembro en su aplicación.

Marco jurídico

El Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda

2 El título IV de la Tercera parte del Tratado CE (en lo sucesivo, «título IV»), establece las bases jurídicas que permiten la adopción de medidas en materia de visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas.

3 El Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda, anexo al Tratado UE y al Tratado CE por el Tratado de Ámsterdam (en lo sucesivo, «Protocolo sobre el título IV»), se refiere a la participación de dichos Estados miembros en la adopción de medidas propuestas en virtud de lo dispuesto en el título IV.

4 Con arreglo al artículo 1 del Protocolo sobre el título IV, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 3 de este mismo Protocolo, el Reino Unido e Irlanda no participan en la adopción de medidas propuestas en virtud del título IV, y, de acuerdo con el artículo 2 de dicho Protocolo, los aludidos Estados miembros no están vinculados por estas medidas, las cuales no les son de aplicación.

5 Con arreglo al artículo 3 del Protocolo sobre el título IV:

«1. El Reino Unido o Irlanda podrán notificar por escrito al Presidente del Consejo, en un plazo de tres meses a partir de la presentación al Consejo de una propuesta o iniciativa en virtud del título IV [...], su deseo de participar en la adopción y aplicación de la medida propuesta de que se trate, tras lo cual dicho Estado tendrá derecho a hacerlo. [...]

[...]

2. Si, transcurrido un período razonable, una medida de las mencionadas en el apartado 1 no pudiere adoptarse con la participación del Reino Unido o de Irlanda, el Consejo podrá adoptar dicha medida de conformidad con el artículo 1 sin la participación del Reino Unido o de Irlanda. En tal caso será de aplicación el artículo 2.»

6 El artículo 4 del Protocolo sobre el título IV confiere al Reino Unido y a Irlanda el derecho a adherirse, en cualquier momento, a las medidas existentes en el marco del título IV. En tal caso, se aplicará *mutatis mutandis* el procedimiento previsto en el artículo 11 CE, apartado 3.

7 En virtud del artículo 7 del Protocolo sobre el título IV, «los artículos 3 y 4 se entenderán sin perjuicio del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea».

Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea

8 Con arreglo al artículo 1 del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea, anexo al Tratado UE y al Tratado CE por el Tratado de Ámsterdam (en lo sucesivo, «Protocolo de Schengen»), trece Estados miembros de la Unión Europea quedan autorizados a establecer entre sí una cooperación reforzada en el ámbito de aplicación del acervo de Schengen, según lo establecido en el anexo de dicho Protocolo.

9 Forman parte del acervo de Schengen así definido, en particular, el Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen (Luxemburgo) el 14 de junio de 1985 (DO 2000, L 239, p. 13, en lo sucesivo, «Acuerdo de Schengen») y el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen (DO 2000, L 239, p. 19, en lo sucesivo, «CAAS»), firmado el 19 de junio de 1990 también en Schengen. Estos dos acuerdos constituyen conjuntamente los «Acuerdos de Schengen».

10 Con arreglo al artículo 4 de dicho Protocolo:

«Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que no están vinculados por el acervo de Schengen, podrán solicitar en cualquier momento participar en algunas o en todas las disposiciones de dicho acervo.

El Consejo decidirá sobre tal solicitud por unanimidad de los miembros a que se refiere el artículo 1 y del representante del Gobierno del Estado de que se trate.»

11 El artículo 5 del Protocolo de Schengen establece:

«1. Las propuestas e iniciativas para desarrollar el acervo de Schengen estarán sometidas a las correspondientes disposiciones de los Tratados.

En este contexto, en el caso de que Irlanda, el Reino Unido o ambos no hayan notificado al Presidente del Consejo por escrito y en un plazo razonable que desean participar, se considerará que la autorización a la que se refieren el artículo 11 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el artículo 40 del Tratado de la Unión Europea se ha concedido a los Estados miembros a que se refiere el artículo 1 y a Irlanda o al Reino Unido cuando cualquiera de ellos desee participar en los ámbitos de cooperación de que se trate.

2. Las disposiciones pertinentes de los Tratados a que se refiere el párrafo primero del apartado 1 se aplicarán aún cuando el Consejo no haya adoptado las medidas contempladas en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 2.»

12 El artículo 8 del Protocolo de Schengen dispone:

«A efectos de las negociaciones para la admisión de nuevos Estados miembros en la Unión Europea, se considerará que el acervo de Schengen y otras medidas adoptadas por las instituciones en su ámbito han de aceptarse en su totalidad como acervo por todo Estado que sea candidato a la adhesión.»

Declaraciones relativas al Protocolo de Schengen

13 En la Declaración nº 45, sobre el artículo 4 del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea, las Altas Partes contratantes invitan al Consejo a recabar el dictamen de la Comisión de las Comunidades Europeas antes de tomar una decisión sobre una solicitud formulada con arreglo a dicho artículo. Además, estas últimas «también se comprometen a hacer sus mejores esfuerzos con el fin de permitir que Irlanda o el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, si así lo desean, hagan uso de las disposiciones del artículo 4 de dicho Protocolo, de tal forma que el Consejo esté en condiciones de tomar las decisiones a que se refiere dicho artículo a partir de la fecha de entrada en vigor de ese Protocolo o en cualquier fecha posterior».

14 En virtud de lo dispuesto en la Declaración nº 46, sobre el artículo 5 del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea, las Altas Partes contratantes «se comprometen a hacer todo lo que esté en su mano para posibilitar la actuación de todos los Estados miembros en el ámbito del acervo de Schengen, en particular cuando Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte hayan aceptado alguna o todas las disposiciones de dicho acervo de conformidad con el artículo 4 del [Protocolo de Schengen]».

Decisión 2000/365/CE

15 Con arreglo al artículo 4, párrafo segundo, del Protocolo de Schengen, el Consejo adoptó el 29 de mayo de 2000 la Decisión 2000/365/CE, sobre la solicitud del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen (DO L 131, p. 43).

16 El artículo 1 de dicha Decisión enumera las disposiciones del acervo de Schengen en las que participa el Reino Unido.

17 El artículo 8, apartado 2, de la misma Decisión establece:

«Desde la fecha de la adopción de la presente Decisión se considerará de manera irrevocable que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha notificado al Presidente del Consejo, de conformidad con el artículo 5 del Protocolo de Schengen, su deseo de participar en todas las propuestas e iniciativas basadas en el acervo de Schengen mencionado en el artículo 1. Tal participación abarcará los territorios mencionados respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 5, en la medida en que las propuestas e iniciativas se basen en disposiciones del acervo de Schengen que pasan a ser vinculantes para dichos territorios.»

Reglamento nº 2252/2004

18 Según consta en sus vistos, el Reglamento nº 2252/2004 se adoptó sobre la base del artículo 62 CE, apartado 2, letra a).

19 Los considerandos segundo a cuarto de dicho Reglamento son del siguiente tenor:

«2) Las normas mínimas de seguridad para los pasaportes se introdujeron mediante una Resolución de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, el 17 de octubre de 2000 [...].

Procede ahora sustituir y modernizar dicha Resolución mediante una medida comunitaria con el fin de lograr normas armonizadas de mayor seguridad para proteger los pasaportes y documentos de viaje contra la falsificación. Al mismo tiempo deben integrarse identificadores biométricos en los pasaportes o documentos de viaje para establecer un vínculo fiable entre el documento y su titular real.

3) La armonización de las medidas de seguridad y la integración de identificadores biométricos constituye un importante paso en la utilización de nuevos elementos, de cara a futuros desarrollos a escala europea, para dotar de más seguridad al documento de viaje y establecer un vínculo más fiable entre el titular y el pasaporte y el documento de viaje como importante contribución para garantizar su protección contra el uso fraudulento. Deben tenerse en cuenta las especificaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), y en particular las establecidas en el documento 9303, sobre documentos de viaje de lectura mecánica.

4) El presente Reglamento se limita a la armonización de las medidas de seguridad, entre ellos los identificadores biométricos, de pasaportes y documentos de viaje de los Estados miembros. La designación de las autoridades y organismos autorizados a tener acceso a los datos que contenga el soporte de almacenamiento de los documentos es asunto propio de la legislación nacional, sin perjuicio de las correspondientes disposiciones del derecho comunitario, la legislación de la Unión Europea y los acuerdos internacionales.»

20 De los considerandos décimo a duodécimo del Reglamento nº 2252/2004 se desprende que éste constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo Schengen, lo que tiene como consecuencia que:

— El Reino de Dinamarca, que no participa en la adopción del presente Reglamento y no está vinculado por él ni sujeto a su aplicación, dispone de un período de seis meses a partir de la adopción de dicho Reglamento para decidir si lo incorpora a su legislación nacional;

— Irlanda y el Reino Unido no participan en su adopción y no están vinculados ni sujetos a su aplicación.

21 El undécimo considerando del Reglamento nº 2252/2004, relativo al Reino Unido, es del siguiente tenor:

«El presente Reglamento desarrolla disposiciones del acervo de Schengen en las que el Reino Unido no participa, de conformidad con la Decisión 2000/365 [...]. Por consiguiente, el Reino Unido no participa en su adopción y no está vinculado ni sujeto a su aplicación.»

22 El artículo 1 del Reglamento nº 2252/2004 establece:

«1. Los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros cumplirán las normas mínimas de seguridad establecidas en el anexo.

2. Los pasaportes y documentos de viaje incluirán un soporte de almacenamiento que contendrá una imagen facial. Los Estados miembros también incluirán

impresiones dactilares en modelos interoperables. Los datos deberán estar protegidos y el soporte de almacenamiento deberá tener la suficiente capacidad y la posibilidad de garantizar la integridad, la autenticidad y la confidencialidad de los datos.

3. El presente Reglamento se aplicará a los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros. No se aplicará a los documentos de identidad expedidos por los Estados miembros a sus nacionales ni a los pasaportes o documentos de viaje temporales de validez igual o inferior a 12 meses.»

23 El artículo 2 de dicho Reglamento establece:

«De conformidad con el procedimiento mencionado en el apartado 2 del artículo 5, se establecerán las especificaciones técnicas complementarias para los pasaportes y documentos de viaje relativas a:

a) medidas y requisitos de seguridad complementarios, incluidas normas más estrictas contra la producción de documentos falsos y falsificados;

b) especificaciones técnicas para el medio de almacenamiento de las características biométricas y su seguridad, incluida la prevención del acceso no autorizado;

c) requisitos sobre la calidad y normas comunes sobre la imagen facial y las impresiones dactilares.»

24 En virtud del artículo 3 del Reglamento nº 2252/2004:

«1. De conformidad con el procedimiento mencionado en el apartado 2 del artículo 5, podrá decidirse que las especificaciones mencionadas en el artículo 2 sean secretas y no se publiquen. En ese caso sólo tendrán acceso a las mismas los organismos designados por los Estados miembros como responsables de la impresión y las personas debidamente autorizadas por un Estado miembro o por la Comisión.

2. Cada Estado miembro designará un organismo responsable de la impresión de pasaportes y documentos de viaje. Comunicará el nombre de dicho organismo a la Comisión y a los demás Estados miembros. Podrán designar el mismo organismo varios Estados miembros. Cada Estado miembro tendrá derecho a cambiar el organismo que haya designado. Informará de ello a la Comisión y a los demás Estados miembros.»

Hechos que originaron el litigio

25 El 18 de febrero de 2004, la Comisión presentó al Consejo una propuesta de Reglamento sobre las normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes expedidos a los ciudadanos de la Unión.

26 El 19 de mayo de 2004, el Reino Unido comunicó al Consejo su intención de participar en la adopción del Reglamento nº 2252/2004. A este respecto, se remitió al procedimiento de notificación establecido en el artículo 5, apartado 1, párrafo segundo, del Protocolo de Schengen así como al regulado en el Protocolo sobre el título IV.

27 El 13 de diciembre de 2004, el Consejo adoptó el Reglamento nº 2252/2004. A pesar de la notificación de 19 de mayo de 2004, no se aceptó que el Reino Unido participara en la adopción de dicho Reglamento, debido a que éste desarrolla algunas disposiciones del acervo de Schengen en las que el Reino Unido no participa, de conformidad con la Decisión 2000/365.

28 Al estimar que la negativa del Consejo a permitirle participar en la adopción del Reglamento nº 2252/2004, infringe el artículo 5 del Protocolo de Schengen, el Reino Unido interpuso el presente recurso.

Pretensiones de las partes

29 El Reino Unido solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule el Reglamento nº 2252/2004.

— Declare, en virtud del artículo 231 CE, que, tras la anulación del Reglamento nº 2252/2004 y hasta que se adopte una nueva normativa en esta materia, deberán seguir aplicándose las disposiciones de dicho Reglamento, salvo en lo que tenga por efecto excluirlo de participar en la aplicación del mismo.

— Condene en costas al Consejo.

30 El Consejo solicita que se desestime el recurso y se condene en costas al Reino Unido.

31 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 8 de septiembre de 2005, se admitió la intervención en el procedimiento de Irlanda y la República Eslovaca en apoyo de las pretensiones del Reino Unido, y del Reino de España, el Reino de los Países Bajos y la Comisión de las Comunidades Europeas en apoyo de las pretensiones del Consejo de la Unión Europea.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

32 Con carácter principal, el Reino Unido alega que, al excluirle del proceso de adopción del Reglamento nº 2252/2004, el Consejo se basó en una interpretación errónea del Protocolo de Schengen e infringió su artículo 5.

33 En efecto, en su opinión no se puede considerar que el sistema establecido por el artículo 5 del Protocolo de Schengen esté supeditado al previsto en el artículo 4 de dicho Protocolo. A su juicio, los artículos 4 y 5 de dicho Protocolo son independientes entre sí, de manera que, para poder participar en las medidas adoptadas sobre la base de dicho artículo 5, no es necesario que se haya aceptado previamente que, con arreglo al mencionado artículo 4, el Reino Unido forme parte del acervo de Schengen correspondiente.

34 En apoyo de su postura, el Reino Unido alega, en particular, que el sistema y el tenor de los artículos 4 y 5 del Protocolo de Schengen contradicen la interpretación que propugna el Consejo de dichas disposiciones, que ésta infringe la propia naturaleza del mecanismo instaurado por dicho artículo 5 y que no es compatible con la Declaración nº 46, sobre el artículo 5 del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea.

35 Además, según dicho Estado miembro, la aludida interpretación priva de su eficacia al artículo 5 del Protocolo de Schengen, que consiste, en particular, en garantizar la máxima participación del Reino Unido y de Irlanda en las medidas basadas en el acervo de Schengen, y no es necesaria ni para proteger la eficacia del artículo 7 del Protocolo sobre el título IV ni para preservar la integridad del acervo de Schengen. Considera que, en todo caso, dicha interpretación produce unos efectos ampliamente desproporcionados en relación con el objetivo perseguido y que, dado que el Consejo tiene, como según parece resulta de su práctica actual, una concepción «amplia y vaga» de lo que procede entender por «propuestas e iniciativas para desarrollar el acervo de Schengen», aquélla da lugar a que el mecanismo establecido en dicho artículo 5 pueda funcionar de un modo incompatible con el principio de seguridad jurídica y con los principios fundamentales que regulan las cooperaciones reforzadas.

36 Con carácter subsidiario, el Reino Unido alega que, aunque la interpretación de los artículos 4 y 5 del Protocolo de Schengen que propugna el Consejo fuera correcta, los términos «propuestas e iniciativas para desarrollar el acervo de Schengen» que figuran en el artículo 5, apartado 1, párrafo primero, de dicho Protocolo deberían entenderse en el sentido de que su único objeto consiste en las medidas intrínsecamente vinculadas al acervo de Schengen (medidas «íntegramente Schengen»), como las medidas que modifican las disposiciones que forman parte de dicho acervo y a las que el Reino Unido no podría adherirse sin suscribir con carácter previo las disposiciones que dan lugar a tal modificación. Por el contrario, en su opinión, no están comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha disposición las medidas meramente «vinculadas a Schengen», a saber, aquellas que, aunque estén concebidas para desarrollar o completar determinados objetivos del acervo de Schengen no se hallan tan íntimamente relacionadas con dicho acervo como para que la integridad de éste corra peligro si un Estado miembro que no

participa en él pudiera no obstante participar en la adopción de dichas medidas. Señala que de ello se desprende que, al adoptarse medidas que se enmarcan en esta última categoría, la posición del Reino Unido no se regula por las disposiciones de dicho Protocolo, sino por las del Protocolo sobre el título IV o por las disposiciones pertinentes del «tercer pilar», según el caso. Ahora bien, dado que, según alega, se ha de considerar que el Reglamento nº 2252/2004 se inscribe en esta categoría de medidas, considera el Reino Unido que no debió ser excluido de la adopción de dicho Reglamento.

37 El Consejo sostiene, en primer lugar, que, en contra de lo que alega el Reino Unido, el objetivo del artículo 5 del Protocolo de Schengen no es reconocer un derecho a dicho Estado, sino garantizar a los Estados miembros que participan en la totalidad del acervo de Schengen que sus actuaciones no se cuestionen debido a la reticencia de los demás Estados miembros a participar en ellas. Manifiesta que, por lo demás, el tenor de la referida disposición confirma dicha interpretación en la medida en que, a diferencia del tenor del artículo 4 de dicho Protocolo y del artículo 3 del Protocolo sobre el título IV, no reconoce explícitamente tal derecho.

38 Según el Consejo, la interpretación del artículo 5, apartado 1, del Protocolo de Schengen que propugna el Reino Unido puede privar de eficacia al procedimiento de aprobación establecido en el artículo 4 del mismo Protocolo dado que, en el supuesto de que, en virtud de dicho artículo, se denegara a un Estado miembro el derecho a participar en la adopción de una medida determinada, ese Estado podría no obstante tomar parte en toda medida que desarrollara el ámbito en cuestión siguiendo el procedimiento previsto en dicho artículo 5. Por lo tanto, la integridad del acervo de Schengen ya no estaría garantizada, y quedaría también privado de eficacia el artículo 7 del Protocolo sobre el título IV, que establece que los artículos 3 y 4 del mismo Protocolo deben entenderse sin perjuicio de lo dispuesto en el Protocolo de Schengen.

39 En segundo lugar, el Consejo alega que la distinción que realiza el Reino Unido entre las medidas «íntegramente Schengen» y las medidas denominadas meramente «vinculadas a Schengen» no encuentra apoyo en el Derecho primario ni en el Derecho derivado. A este respecto, señala que la definición que propone el Reino

Unido de las medidas «vinculadas a Schengen» se fundamenta en una comprensión errónea de lo que puede constituir una amenaza para la integridad del acervo de Schengen y que la distinción en cuestión genera una inseguridad jurídica inútil, en la medida en que entraña una divergencia entre lo que procede entender por «medida que desarrolla el acervo de Schengen» cuando se trata de adoptar una medida aplicable a la República de Islandia y al Reino de Noruega, por un lado, o al Reino Unido y a Irlanda, por otro.

40 En tercer lugar, el Consejo señala que su posición es perfectamente compatible con el principio de proporcionalidad y las normas aplicables en materia de cooperación reforzada. Precisa que, en efecto, por una parte, los autores del Tratado no estaban vinculados por el principio de proporcionalidad. Por otra, las disposiciones de los Tratados UE y CE que rigen las cooperaciones reforzadas se entienden, a su juicio, sin perjuicio de las del Protocolo de Schengen.

41 Irlanda considera que la interpretación de los artículos 4 y 5 del Protocolo de Schengen que propugna el Reino Unido es conforme con el tenor de dichos artículos y corresponde a la práctica actual del Consejo en lo que se refiere a las medidas relativas al acervo de Schengen, en las que se ha admitido la participación del Reino Unido y de Irlanda. A su juicio, por lo demás, corroboran dicha interpretación las diferentes declaraciones relativas al Protocolo de Schengen anexas al Acta final del Tratado de Ámsterdam. Considera, además, que el Consejo no puede demostrar la existencia de un riesgo concreto de perjuicio para el acervo de Schengen de haberse dado la participación del Reino Unido en la adopción del Reglamento nº 2252/2004.

42 Según la República Eslovaca, el derecho del Reino Unido a participar en la adopción del Reglamento nº 2252/2004 depende de que no estén amenazadas la integridad y la congruencia del acervo de Schengen que ya es objeto de aplicación. Señala que, en la medida en que denegó el mencionado derecho al Reino Unido, corresponde al Consejo demostrar que la participación de dicho Estado miembro en la aplicación del referido Reglamento implica tal amenaza. Ahora bien, a su juicio, en el caso de autos no existe esta amenaza.

43 El Reino de España considera que el recurso del Reino Unido carece de fundamento. Añade que, en efecto, por una parte, la pretensión principal del Reino Unido se basa en la atribución a éste de un derecho hipotético que le confiere un artículo del Protocolo de Schengen que, en opinión del Reino de España, no le reconoce. Alega que la interpretación que propugna el Reino Unido implica un verdadero riesgo para las medidas ya adoptadas gracias a la cooperación reforzada establecida por dicho Protocolo, por cuanto considera que pone en peligro la integridad y congruencia del acervo de Schengen. Observa que, por otra parte, la pretensión subsidiaria del Reino Unido pasa por alto el hecho de que corresponde al Consejo determinar cuáles son las medidas que deben considerarse basadas en el acervo de Schengen y que no corresponde a un Estado miembro que no forma parte de los Acuerdos de Schengen proceder a tal determinación.

44 El Reino de los Países Bajos alega que el Protocolo de Schengen tiene en cuenta la situación especial en la que se encuentran el Reino Unido e Irlanda respecto del acervo de Schengen al prever en el artículo 4 de dicho Protocolo la posibilidad de que dichos Estados participen en el futuro en dicho acervo y al garantizar mediante el artículo 5, apartado 1, párrafo segundo, del mismo Protocolo que dicha participación no pueda dar lugar posteriormente a una paralización del desarrollo del acervo en cuestión. En su opinión, la medida en que no existe ningún argumento que permite sostener válidamente que, con arreglo a la disposición citada en último lugar, se someta la participación del Reino Unido o de Irlanda en una medida que desarrolla el acervo de Schengen a un procedimiento menos complejo que el establecido en dicho artículo 4 y que regula la participación de estos dos Estados miembros en las disposiciones del propio acervo, procede interpretar el mencionado artículo 5, apartado 1, párrafo segundo, en el sentido propugnado por el Consejo.

45 La Comisión señala que la característica principal de la cooperación reforzada en general y del acervo de Schengen en particular es su integridad. Alega que, por lo tanto, la preservación y la protección de dicha integridad, así como la congruencia del acervo de Schengen son preocupaciones esenciales. Puntualiza que es cierto que el Protocolo de Schengen prevé la participación parcial de un Estado miembro que no forma parte de los Acuerdos de Schengen, pero no hasta el extremo de establecer una opción «a la carta» para los Estados miembros interesados, que supone un patchwork de participaciones y de obligaciones.

46 Según la Comisión, la interpretación de los artículos 4 y 5 del Protocolo de Schengen que propugna el Reino Unido va en contra del sistema y de la lógica de dicho Protocolo, y atenta contra la coherencia y la integridad del acervo de Schengen.

47 Por otra parte, considera que los términos «para desarrollar el acervo de Schengen», que constan en el artículo 5, apartado 1, párrafo primero, del Protocolo de Schengen, no aluden a un concepto «amplio e incierto» de medidas que puedan adoptar los Estados miembros que participan en una acción de cooperación reforzada, siendo así que la decisión consistente en calificar una propuesta de «medidas para desarrollar el acervo de Schengen» apenas se distingue, a su juicio, de aquella cuyo objetivo consiste en determinar la base jurídica apropiada para la adopción de un acto jurídico comunitario.

48 Finalmente, respecto del Reglamento nº 2252/2004, la Comisión recuerda que el objetivo de éste es incrementar la seguridad de los pasaportes y establecer un vínculo más fiable entre ellos y su titular al proceder a la armonización de sus elementos de seguridad y a la inserción de identificadores biométricos. Señala que, ahora bien, dicho objetivo está íntimamente relacionado, en su opinión, con el control de las fronteras exteriores, cuyo refuerzo está en el centro mismo de la cooperación establecida por los Acuerdos de Schengen. A su juicio, dicho Reglamento se inscribe perfectamente en esta lógica, dado que permite aumentar la eficacia y la armonización de los controles en las fronteras exteriores.

Apreciación del Tribunal de Justicia

49 Para pronunciarse sobre la argumentación que expone el Reino Unido con carácter principal, procede examinar si el artículo 5, apartado 1, párrafo segundo, del Protocolo de Schengen se debe interpretar en el sentido de que sólo ha de aplicarse a las propuestas y a las iniciativas basadas en un ámbito del acervo de Schengen en el

que se ha admitido la participación del Reino Unido y/o de Irlanda, con arreglo al artículo 4 del mismo Protocolo o si, por el contrario, como sostiene dicho primer Estado miembro, debe considerarse que estas dos disposiciones son independientes entre sí.

50 A este respecto, procede señalar que, como se desprende del apartado 68 de la sentencia del día de hoy, Reino Unido/Consejo (C-77/05, Rec. p. I-11459), el artículo 5, apartado 1, párrafo segundo, del Protocolo de Schengen debe interpretarse en el sentido de que sólo ha de aplicarse a las propuestas y a las iniciativas basadas en un ámbito del acervo de Schengen en el que se ha admitido la participación de Reino Unido y/o de Irlanda con arreglo al artículo 4 del mismo Protocolo.

51 De ello se desprende que debe desestimarse por infundada la argumentación expuesta con carácter principal por el Reino Unido en apoyo del presente recurso de anulación.

52 Por lo que respecta a la argumentación formulada con carácter subsidiario por el Reino Unido, procede, en primer lugar, señalar que la distinción que establece dicho Estado miembro entre las medidas que califica de «íntegramente Schengen» y las que considera meramente «vinculadas a Schengen» no se funda en los Tratados UE y CE ni en el Derecho comunitario derivado.

53 En segundo lugar, procede señalar que, aun cuando refuta la calificación realizada por el Consejo, el propio Reino Unido admite que el Reglamento nº 2252/2004 está relacionado con el acervo de Schengen, ya que considera que se trata, no obstante, de una medida «vinculada a Schengen».

54 A pesar de dichas consideraciones y de la circunstancia de que, en el caso de autos, la calificación supuestamente errónea imputada al Consejo no está directamente relacionada con la elección de la base jurídica seleccionada para la adopción del Reglamento nº 2252/2004, es decir, el artículo 62 CE apartado 2, letra a), procede señalar que, a semejanza de la elección de la base jurídica de un acto comunitario, la calificación por parte del Consejo, del Reglamento nº 2252/2004 como medida para desarrollar el acervo de Schengen influye directamente en la determinación de las disposiciones que regulan el procedimiento para adoptar dicho Reglamento y, en consecuencia, del mismo modo, en la posibilidad de que el Reino Unido pueda participar en el referido procedimiento.

55 En efecto, en la medida en que, con arreglo al artículo 3, apartado 1, del Protocolo sobre el título IV del Tratado CE, el ejercicio por el Reino Unido de la facultad de participar en la adopción de una propuesta presentada en virtud de dicho título IV no está sujeto a ningún requisito que no sea el relativo al plazo de notificación previsto en el precepto mencionado, la calificación del Reglamento nº 2252/2004 como medida para desarrollar el acervo de Schengen influye directamente en los derechos reconocidos a dicho Estado miembro.

56 Teniendo en cuenta dicha apreciación y por analogía con las reglas que rigen la elección de la base jurídica de un acto comunitario, procede considerar que, en una situación como la controvertida en el presente asunto, la calificación de un acto comunitario de propuesta o de iniciativa basada en el acervo de Schengen en el sentido del artículo 5, apartado 1, párrafo primero, del Protocolo de Schengen, debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto (véanse las sentencias de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo, denominada «Dióxido de titanio», C-300/89, Rec. p. I-2867, apartado 10; de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo C-176/03, Rec. p. I-7879, apartado 45, y de 23 de octubre de 2007 Comisión/Consejo, C-440/05, Rec. p. I-9097, apartado 61).

57 A la luz de estas consideraciones, procede examinar si, como sostiene el Reino Unido, el Consejo no podía calificar el Reglamento nº 2252/2004 de medida de desarrollo del acervo de Schengen.

58 Respecto de la finalidad del Reglamento nº 2252/2004, de sus considerandos segundo y tercero, y del artículo 4, apartado 3, se desprende que su objetivo consiste en la lucha contra la falsificación y el uso fraudulento de los pasaportes, así como del resto de documentos de viaje expedidos por los Estados miembros.

59 Para alcanzar dicho objetivo, el Reglamento nº 2252/2004 procede, como se desprende de sus artículos 1 y 2, a la armonización y la mejora de las normas mínimas de seguridad que han de cumplir los pasaportes y los documentos de viaje expedidos por los Estados miembros y prevé la inserción en dichos documentos de algunos elementos biométricos relativos a los titulares de tales documentos.

60 En este contexto, procede recordar que como ha declarado el Tribunal de Justicia en el apartado 84 de la sentencia Reino Unido/Consejo, antes citada, debe considerarse que los controles de las personas en las fronteras exteriores de los Estados miembros y, por ende, la aplicación eficaz de las reglas comunes relativas a las normas y a los procedimientos de dichos controles constituyen elementos que se hallan comprendidos en el ámbito de aplicación del acervo de Schengen.

61 Con arreglo a las disposiciones combinadas del artículo 6, apartado 2, letras b) y c), del CAAS, que establece los principios uniformes que regulan los controles en las fronteras exteriores de los Estados miembros, todas las personas deben ser objeto de al menos un control que permita determinar su identidad previa exhibición o presentación de documentos de viaje y, en su caso, someterse a un control minucioso que comprenda la investigación y la prevención de peligros para la seguridad nacional y el orden público de los Estados miembros que forman parte del CAAS.

62 Los mecanismos de control previstos por el CAAS están fijados en el Manual común adoptado por el Comité ejecutivo creado por el CAAS (DO 2002, C 313, p. 97), que forma parte del acervo de Schengen al que se refiere el artículo 1 del Protocolo de Schengen.

63 En la parte II de dicho Manual común, titulada «control fronterizo», el apartado 1.3.1 establece que el control mínimo, en el sentido del artículo 6, apartado 2, letra b), del CAAS, consiste en un control de identidad a partir de los documentos de viaje presentados, así como en la comprobación simple y rápida de la validez del documento que autoriza el cruce de la frontera y de la existencia de indicios de falsificación o alteración.

64 Se desprende del apartado 1.3.2.1 de dicha parte del Manual común, relativo a los mecanismos de control minucioso en el sentido del artículo 6, apartado 2, letra c), del CAAS, que dicho control implica un examen minucioso de la validez y la autenticidad del documento de viaje presentado para cruzar la frontera.

65 Por consiguiente, en la medida en que la comprobación de la autenticidad de los pasaportes y del resto de documentos de viaje constituye el elemento principal de los controles de las personas en las fronteras exteriores, debe considerarse que las medidas que permiten la verificación más fácil y más fiable de dicha autenticidad y de la identidad del titular del documento en cuestión pueden garantizar y mejorar la eficacia de dichos controles y, por ende, de la gestión integrada de las fronteras exteriores que establece el acervo de Schengen.

66 Teniendo en cuenta el objetivo y el contenido del Reglamento nº 2252/2004, tal como han sido examinados en los apartados 58 y 59 de la presente sentencia, debe llegarse a la conclusión de que debe considerarse que el referido Reglamento constituye una medida basada en el acervo de Schengen en el sentido del artículo 5, apartado 1, párrafo primero, del Protocolo de Schengen.

67 En estas circunstancias, el Consejo calificó acertadamente el Reglamento nº 2252/2004 de medida que desarrolla algunas disposiciones del acervo de Schengen.

68 De ello se deduce que tampoco cabe aceptar la argumentación expuesta por el Reino Unido con carácter subsidiario.

69 Por consiguiente, no pueden acogerse las pretensiones del Reino Unido de que se anule el Reglamento nº 2252/2004 y, por ende, no procede que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la pretensión de dicho Estado relativa al mantenimiento de los efectos de dicho Reglamento.

70 En estas circunstancias, debe desestimarse el recurso interpuesto por el Reino Unido.

Costas

71 A tenor de lo dispuesto en el artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos invocados por el Reino Unido, procede condenarle en costas, según lo solicitado por el Consejo. Con arreglo al artículo 69, apartado 4, párrafo primero, del mismo Reglamento, los Estados miembros y las instituciones que han intervenido en el litigio soportarán sus propias costas.

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

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar en costas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.**

3) **El Reino de España, Irlanda, el Reino de los Países Bajos, la República Eslovaca y la Comisión de las Comunidades Europeas cargarán con sus propias costas.**

Firmas