



Recopilación de la Jurisprudencia

AUTO DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada)

de 28 de febrero de 2017**

«Recurso de anulación — Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016 — Comunicado de prensa — Concepto de “acuerdo internacional” — Identificación del autor del acto — Alcance del acto — Sesión del Consejo Europeo — Reunión de los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea celebrada en los locales del Consejo de la Unión Europea — Calidad en la que actúan los representantes de los Estados miembros de la Unión en un encuentro celebrado con el representante de un Estado tercero — Artículo 263 TFUE, párrafo primero — Incompetencia»

En el asunto T-192/16,

NF, con domicilio en la isla de Lesbos (Grecia), representado por el Sr. B. Burns, Solicitor, y los Sres. P. O’Shea e I. Whelan, Barristers,

parte demandante,

contra

Consejo Europeo, representado por los Sres. K. Pleśniak y Á. de Elera-San Miguel Hurtado y la Sra. S. Boelaert, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE mediante el que se solicita la anulación de un acuerdo supuestamente celebrado entre el Consejo Europeo y la República de Turquía el 18 de marzo de 2016, titulado «Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016»,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada),

integrado por la Sra. I. Pelikánová, Presidenta, y los Sres. V. Valančius, P. Nihoul, J. Svenningsen (Ponente) y U. Öberg, Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon;

dicta el siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Auto

Antecedentes del litigio

Sobre los encuentros entre los dirigentes europeos y turco anteriores al 18 de marzo de 2016

- 1 El 15 de octubre de 2015, la República de Turquía y la Unión Europea acordaron un Plan de Acción Conjunto titulado «EU-Turkey joint action plan» (en lo sucesivo, «Plan de Acción Conjunto») para reforzar su cooperación en materia de apoyo a los nacionales sirios que gozan de protección internacional temporal y de gestión de la migración, con el fin de ofrecer una respuesta a la crisis creada por la situación en Siria.
- 2 El Plan de Acción Conjunto pretendía dar respuesta a la situación de crisis en Siria de tres maneras, a saber, en primer lugar, abordando en su origen las causas del éxodo masivo de sirios, en segundo lugar, brindando apoyo a los sirios que gozan de protección internacional temporal y a sus comunidades de acogida en Turquía y, en tercer lugar, reforzando la cooperación en materia de prevención de los flujos migratorios irregulares con destino a la Unión.
- 3 El 29 de noviembre de 2015, los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión se reunieron con su homólogo turco (en lo sucesivo, «primera reunión de los jefes de Estado o de Gobierno»). A raíz de este encuentro decidieron activar el Plan de Acción Conjunto y, en particular, intensificar su cooperación activa en lo que concierne a los inmigrantes que no precisan protección internacional, impidiéndoles desplazarse a Turquía y a la Unión, garantizando la aplicación de las disposiciones bilaterales establecidas en materia de readmisión y repatriándolos con rapidez a sus países de origen.
- 4 Una declaración de los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión, publicada el 8 de marzo de 2016 por los servicios conjuntos del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión Europea, indicaba que los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión se habían reunido con el Primer Ministro turco para abordar las relaciones entre la Unión y la República de Turquía e informaba de que se habían realizado progresos en lo relativo a la puesta en práctica del Plan de Acción Conjunto. Este encuentro tuvo lugar el 7 de marzo de 2016 (en lo sucesivo, «segunda reunión de los jefes de Estado o de Gobierno»). Esta declaración precisaba:

«Los jefes de Estado o de Gobierno acordaron que son necesarias acciones decididas para clausurar las rutas de tráfico ilícito de personas, romper el modelo de negocio de los pasadores de fronteras, proteger [las] fronteras exteriores [de la Unión] y poner fin a la crisis migratoria en Europa [...]. Celebraron efusivamente las propuestas adicionales formuladas [en ese día] por [la República de] Turquía para resolver la cuestión de la migración. Acordaron trabajar sobre la base de los principios [siguientes]:

- retornar a todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas, haciéndose la [Unión] cargo de los costes;
- reasentar, por cada sirio readmitido por Turquía desde las islas griegas, a otro sirio desde Turquía en los Estados miembros de la [Unión], en el marco de los compromisos vigentes;
- [...]

El Presidente del Consejo Europeo llevará adelante estas propuestas y concretará los detalles con la [República de Turquía] antes del Consejo Europeo del mes de marzo. [...]

El presente documento no establece ningún nuevo compromiso para los Estados miembros por lo que a reubicación y reasentamiento se refiere.

[...]»

- 5 En su Comunicación COM(2016) 166 final al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, de 16 de marzo de 2016, titulada «Nuevas medidas operativas de la cooperación UE-Turquía en el ámbito de la migración» (en lo sucesivo, «Comunicación de 16 de marzo de 2016»), la Comisión Europea indica que, el 7 de marzo de 2016, los «jefes de Estado o de Gobierno [de la Unión] acogieron favorablemente las propuestas adicionales presentadas por [la República de] Turquía y acordaron trabajar con este país sobre la base de un conjunto de seis principios; [que se instó] al presidente del Consejo Europeo a profundizar en estas propuestas y pergeñar los detalles con Turquía de cara al Consejo Europeo de marzo[, y que en dicha] Comunicación se explica de qué forma se deben llevar a la práctica los seis principios con vistas a desarrollar todo el potencial de cooperación entre [la Unión] y la [República de Turquía], respetando al tiempo el Derecho europeo e internacional».
- 6 En la Comunicación de 16 de marzo de 2016, la Comisión indica, en particular, que, «para romper el círculo vicioso de refugiados y migrantes que pagan a los traficantes de personas poniendo en peligro sus vidas, es esencial retornar a Turquía todos los nuevos migrantes irregulares y los solicitantes de asilo que se encuentran en Grecia» y que, «dada la magnitud de los actuales flujos entre Turquía y Grecia, estas disposiciones deben considerarse una medida temporal y extraordinaria que es necesaria para poner fin al sufrimiento humano y restablecer el orden público y que debe ir acompañada del correspondiente marco operativo». Según esta misma Comunicación, recientemente se había avanzado en la readmisión en la República de Turquía de migrantes irregulares y solicitantes de asilo que no necesitan protección internacional en el marco del Acuerdo bilateral de readmisión entre la República Helénica y la República de Turquía, el cual debía ser sustituido, a partir del 1 de junio de 2016, por el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales (DO 2014, L 134, p. 3).
- 7 La Comisión concluye, en la Comunicación de 16 de marzo de 2016, que «las disposiciones para el retorno de todos los nuevos migrantes irregulares y solicitantes de asilo que atraviesan el mar Egeo entre Turquía y Grecia [...] constituirán una iniciativa temporal y extraordinaria, que debe comenzar lo antes posible», y que, desde esta perspectiva, la referida Comunicación «establece un marco que garantizará que el proceso se lleve a cabo de conformidad con el Derecho internacional y europeo, lo que excluye la aplicación de una política de retorno “indiscriminada” [y] señala las medidas legislativas y logísticas que han de adoptarse con carácter de urgencia para poner en marcha el proceso».

Sobre la reunión de 18 de marzo de 2016 y la Declaración UE-Turquía

- 8 El 18 de marzo de 2016 se publicó en el sitio de Internet del Consejo, mediante el comunicado de prensa n.º 144/16, una declaración para informar de los resultados de «la tercera sesión desde noviembre de 2015 dedicada a profundizar en las relaciones Turquía-UE, así como a tratar la crisis migratoria» (en lo sucesivo, «reunión de 18 de marzo de 2016») entre «los miembros del Consejo Europeo» y «su homólogo turco» (en lo sucesivo, «Declaración UE-Turquía»).

- 9 La Declaración UE-Turquía enuncia que, aunque «[reafirman] su compromiso con la aplicación del Plan de Acción Conjunto puesto en marcha el 29 de noviembre de 2015[la República de] Turquía y la [Unión] reconocen que se precisan más esfuerzos, rápidos y decididos». Esta declaración prosigue en los siguientes términos:

«Para frustrar el modelo de actividad de los traficantes y ofrecer a los migrantes una alternativa a arriesgar sus vidas, la UE y [la República de] Turquía han decidido hoy poner término a la migración irregular desde Turquía a la [Unión]. Para lograr este objetivo han acordado las siguientes líneas de actuación adicionales:

- 1) Todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serán retornados a Turquía. Esto se aplicará en plena conformidad con el Derecho internacional y de la [Unión], descartándose así todo tipo de expulsión colectiva. Todos los migrantes estarán protegidos de acuerdo con las normas internacionales pertinentes y dentro del respeto del principio de no devolución. Se tratará de una medida temporal y extraordinaria que es necesaria para poner término al sufrimiento humano y restablecer el orden público. Los migrantes que lleguen a las islas griegas serán debidamente registrados y las autoridades griegas tramitarán toda solicitud de asilo individualmente, de acuerdo con la Directiva sobre procedimientos de asilo, en cooperación con el ACNUR. Los migrantes que no soliciten asilo o cuya solicitud se haya considerado infundada o inadmisibles de conformidad con la citada Directiva serán retornados a Turquía. [La República de] Turquía y [la República Helénica], con la ayuda de las instituciones y organismos de la [Unión], tomarán las medidas necesarias y acordarán los mecanismos bilaterales necesarios, entre ellos la presencia de funcionarios turcos en las islas griegas y de funcionarios griegos en Turquía a partir del 20 de marzo de 2016, para garantizar los contactos y facilitar así el funcionamiento fluido de estos mecanismos. Los gastos de las operaciones de retorno de migrantes irregulares correrán a cargo de la UE.
- 2) Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la [Unión], teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas. Se establecerá un mecanismo, con la asistencia de la Comisión, los organismos de la [Unión] y otros Estados miembros, así como el ACNUR, para garantizar que este principio se aplique desde el mismo día en que comiencen los retornos. Se dará prioridad a los migrantes que no hayan entrado o intentado entrar previamente de manera irregular a la [Unión]. Por parte de la UE, el reasentamiento según este mecanismo se llevará a cabo, en un primer momento, mediante el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados miembros en las Conclusiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 20 de julio de 2015, en virtud de los cuales quedan 18 000 plazas de reasentamiento. Toda necesidad adicional de reasentamiento se abordará a través de un acuerdo voluntario similar hasta alcanzar un límite máximo de 54 000 personas más. [...]

Sobre la situación del demandante

- 10 El demandante, NF, es nacional de Pakistán. Según sus explicaciones, huyó de la República Islámica de Pakistán por temor a ser objeto de persecuciones y a sufrir daños graves contra su integridad física. Sostiene que ha sido víctima de varias tentativas de asesinato con las que se pretendía evitar que, en su condición de hijo único, heredase los bienes de sus progenitores.
- 11 Según afirma, entró en Grecia por barco desde Turquía el 19 de marzo de 2016. El 11 de abril de 2016, o en torno a esa fecha, presentó una solicitud de asilo ante las autoridades griegas. A continuación, siempre según su relato, fue recluso en un centro de internamiento hasta el 18 de abril de 2016, fecha en la que huyó a la isla de Lesbos (Grecia).

- 12 El demandante explica que presentó su solicitud de asilo debido a las presiones ejercidas sobre él a tal fin por las autoridades griegas. No obstante, sostiene que no había sido su deseo ni su intención presentar tal solicitud en Grecia, debido a la lentitud de la tramitación de las solicitudes de asilo y a las deficiencias sistemáticas en la aplicación del sistema de asilo europeo existentes tanto a escala de la administración de dicho Estado miembro como de su sistema judicial. Según el demandante, los órganos jurisdiccionales europeos han dejado constancia de estas deficiencias, en particular, en la sentencia de 21 de diciembre de 2011, N. S. y otros (C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865) y en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 21 de enero de 2011, M.S.S. c. Bélgica y Grecia (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).
- 13 Por último, el demandante aduce que la presentación de su solicitud de asilo en Grecia únicamente tenía como finalidad evitar ser enviado a Turquía, donde, según él, corría el riesgo de ser internado o ser expulsado a Pakistán.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 14 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 22 de abril de 2016, el demandante interpuso el presente recurso en el que, al estimar que la Declaración UE-Turquía es un acto atribuible al Consejo Europeo en el que se materializa un acuerdo internacional celebrado el 18 de marzo de 2016 entre la Unión y la República de Turquía, que califica en sus escritos de «acuerdo controvertido», solicita al Tribunal General que:
- Anule el «acuerdo [supuestamente] celebrado entre el Consejo Europeo y [la República de] Turquía en fecha de 18 de marzo de 2016 titulado “Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016”» (en lo sucesivo, «acto impugnado»).
 - Condene en costas al Consejo Europeo.

Sobre el procedimiento acelerado y la remisión del asunto a la Sala Primera ampliada

- 15 Mediante escrito separado, presentado al mismo tiempo que el escrito de interposición del recurso, el demandante solicitó al Tribunal General, en virtud del artículo 152 de su Reglamento de Procedimiento, la sustanciación del asunto por el procedimiento acelerado.
- 16 El 10 de junio de 2016, el Consejo Europeo presentó sus observaciones acerca de la solicitud de procedimiento acelerado, alegando, en esencia, que no concurrían los requisitos exigidos para la aplicación de dicho procedimiento. Mediante acto separado de ese mismo día, la referida institución solicitó, con carácter principal, la remisión del presente asunto a la Gran Sala, de conformidad con el artículo 28, apartados 1 y 2, del Reglamento de Procedimiento. Con carácter subsidiario, solicitó la remisión de este asunto a una formación compuesta al menos por cinco jueces, con arreglo al artículo 28, apartado 5, del referido Reglamento.
- 17 Mediante escrito de 20 de junio de 2016, la Secretaría del Tribunal acusó recibo de la solicitud de remisión del presente asunto a la Gran Sala e informó a las partes de que lo remitía a una formación ampliada compuesta al menos por cinco jueces, de conformidad con el artículo 28, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento, en concreto, a la Sala Séptima ampliada.
- 18 Mediante resolución de 22 de junio de 2016, el Tribunal decidió estimar la solicitud de procedimiento acelerado.

Sobre la excepción propuesta por el Consejo Europeo y las demandas de intervención

- 19 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 11 de julio de 2016, el Consejo propuso, de conformidad con el artículo 130 del Reglamento de Procedimiento, una excepción titulada «Excepción de inadmisibilidad».
- 20 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 19 de julio de 2016, NQ, NR, NS, NT, NU y NV solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones del demandante.
- 21 Mediante escritos presentados los días 20 y 22 de julio de 2016, el Reino de Bélgica y la República Helénica solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo Europeo.
- 22 Mediante escrito presentado el 3 de agosto de 2016, la Comisión solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones del «Consejo de la Unión Europea». Mediante escrito rectificativo de 11 de agosto de 2016, la Comisión indicó que deseaba intervenir en apoyo de las pretensiones del «Consejo Europeo».
- 23 En su excepción, el Consejo Europeo solicita formalmente al Tribunal que:
- Declare la «inadmisibilidad manifiesta» del recurso.
 - Condene en costas al demandante.
- 24 El 3 de agosto de 2016, el demandante presentó sus observaciones acerca de la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Consejo Europeo, en las que solicita al Tribunal que:
- Desestime dicha excepción.
 - Acuerde la admisión del recurso.
 - Condene al Consejo Europeo a cargar con las costas en que haya incurrido en el marco del procedimiento incidental.
- 25 Mediante escrito de la Secretaría del Tribunal de 3 de octubre de 2016, se informó a las partes de la designación de un nuevo juez ponente y de la asignación del presente asunto a la Sala Primera ampliada, a la que pertenece dicho juez.

Sobre las respuestas dadas a las diligencias de ordenación del procedimiento

- 26 Mediante escritos de la Secretaría del Tribunal de 3 de noviembre de 2016, se instó al Consejo Europeo a proceder a las diligencias de ordenación del procedimiento acordadas por el Tribunal en virtud del artículo 89, apartado 3, letras a) y d), y del artículo 90, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, mientras que, por su parte, el Consejo y la Comisión fueron requeridos por el Tribunal, en virtud del artículo 24, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del artículo 89, apartado 3, letra c), del referido Reglamento de Procedimiento, para que respondieran a varias preguntas y presentasen ciertos documentos. En este contexto, se instó, en particular, a estas instituciones, a indicar al Tribunal si la reunión de 18 de marzo de 2016 había dado lugar a un acuerdo escrito y a transmitirle, en su caso, todo documento que permitiera determinar la identidad de las partes que habían acordado las «líneas de actuación adicionales» mencionadas en la Declaración UE-Turquía.
- 27 En las respuestas facilitadas el 18 de noviembre de 2016 por el Consejo Europeo a las cuestiones planteadas por Tribunal, dicha institución explicó, en particular, que no le constaba que se hubiera celebrado entre la Unión y la República de Turquía ningún acuerdo o tratado en el sentido del

artículo 218 TFUE o del artículo 2, apartado 1, letra a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969. Según afirma, la Declaración UE-Turquía, tal y como fue difundida mediante el comunicado de prensa n.º 144/16, es tan sólo «el fruto de un diálogo internacional entre los Estados miembros y [la República de] Turquía y, habida cuenta de su contenido y de la intención de sus autores, [no está] destinada a producir efectos jurídicos vinculantes ni a constituir un acuerdo o un tratado».

- 28 El Consejo Europeo aportó igualmente varios documentos relativos a la reunión de 18 de marzo de 2016, que, según esta institución, fue una reunión de jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión con el representante de la República de Turquía, y no una sesión del Consejo Europeo en la que hubiera participado ese Estado tercero.
- 29 En su respuesta de 18 de noviembre de 2016 la Comisión indicó al Tribunal que, a su parecer, debido a los términos empleados en la Declaración UE-Turquía —concretamente, el uso, en la versión inglesa, de «will»— resultaba evidente que no se trataba de un acuerdo vinculante desde el punto de vista jurídico, sino de un compromiso político alcanzado por los «miembros del Consejo Europeo[, a saber] los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión», recogido íntegramente en el cuerpo del comunicado de prensa n.º 144/16 relativo a la reunión de 18 de marzo de 2016, en el que se expone la Declaración UE-Turquía.
- 30 En su respuesta de 2 de diciembre de 2016, el Consejo explicó, en particular, que no era el autor de la Declaración UE-Turquía, e indicó que no había estado implicado en modo alguno en el diálogo estructurado que tuvo lugar entre los representantes de los Estados miembros y la República de Turquía o en las actividades del Presidente del Consejo Europeo que condujeron a tal Declaración. Según dicha institución, la labor preparatoria llevada a cabo en el Comité de Representantes Permanentes (Coreper) se refería únicamente a la preparación de las reuniones del Consejo Europeo, de las cuales, algunas versaban sobre la gestión de la crisis migratoria. En cambio, afirma que no preparó la cumbre celebrada el 18 de marzo de 2016 entre los miembros del Consejo Europeo, que son los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión, y el Primer Ministro turco.
- 31 El Consejo indicó asimismo que compartía plenamente la postura expuesta por el Consejo Europeo en la excepción que había propuesto en virtud del artículo 130 del Reglamento de Procedimiento. Alegó, en particular, a este respecto, que no tenía conocimiento de que se hubiera celebrado ningún acuerdo ni ningún tratado entre la Unión y la República de Turquía en relación con la crisis migratoria.
- 32 En las observaciones presentadas por el demandante el 19 de diciembre de 2016, éste rebate la postura del Consejo Europeo, del Consejo y de la Comisión según la cual, por un lado, en la reunión de 18 de marzo de 2016 no se celebró ningún acuerdo con la República de Turquía y, por otro lado, el resultado de las conversaciones mantenidas con ese Estado tercero debería calificarse de compromiso político. El demandante considera, en particular, que, si se toma en consideración el lenguaje empleado en lo que él califica de «acuerdo controvertido», el empleo del término inglés «agree» (que, según él, significa, «decidir») permite afirmar que se trata de un acuerdo destinado a producir efectos jurídicos frente a terceros. Asimismo, el hecho de que no se utilice la expresión «Estados miembros» indica que el «acuerdo controvertido» no pudo ser celebrado por los Estados miembros de la Unión.

Fundamentos de Derecho

- 33 En virtud del artículo 130 del Reglamento de Procedimiento, si el demandando solicita, mediante escrito separado, que el Tribunal decida sobre la inadmisión o la incompetencia sin entrar en el fondo del asunto, éste deberá pronunciarse sobre dicha demanda sin demora, después de abrir, si lo estima oportuno, la fase oral del procedimiento.

- 34 En el caso de autos, el Tribunal estima que los documentos que obran en autos le ofrecen información suficiente y decide resolver sin que sea necesario proponer al pleno la remisión del presente asunto a la Gran Sala ni abrir la fase oral del procedimiento.
- 35 En el marco de la excepción propuesta, el Consejo Europeo aduce, con carácter principal, que el Tribunal carece de competencia para pronunciarse sobre el presente recurso.
- 36 Habida cuenta de que las normas de competencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión establecidas por el Tratado FUE, al igual que por el Estatuto del Tribunal de Justicia y su anexo, forman parte del Derecho primario y ocupan un lugar central en el ordenamiento jurídico de la Unión y que, por consiguiente, su observancia constituye una exigencia fundamental en ese ordenamiento jurídico (sentencia de 10 de septiembre de 2015, Réexamen Missir Mamachi di Lusignano/Comisión, C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, apartado 57), el Tribunal General debe examinar esta cuestión en primer lugar.
- 37 En apoyo de su excepción de incompetencia, el Consejo Europeo sostiene que ni él ni ninguna de las entidades mencionadas en el artículo 263 TFUE, párrafo primero, son los autores de la Declaración UE-Turquía, tal y como fue difundida por el Consejo mediante el comunicado de prensa n.º 144/16, por lo que no puede considerársele fundadamente parte demandada en el caso de autos.
- 38 Según el Consejo Europeo, la Declaración UE-Turquía emana de los participantes en una cumbre internacional, celebrada, en concreto, el 18 de marzo de 2016, al margen y con posterioridad a la sesión del Consejo Europeo. Por consiguiente, sostiene que esta declaración ha de atribuirse a los miembros del Consejo Europeo, que son los Estados miembros de la Unión, y a su «homólogo turco», puesto que son ellos quienes se reunieron en el marco de una reunión distinta de la del Consejo Europeo. Esta reunión distinta siguió a otras dos reuniones de jefes de Estado o de Gobierno del mismo tipo que tuvieron lugar en los días 29 de noviembre de 2015 y 7 de marzo de 2016, y que dieron lugar a la publicación, o bien de una declaración común, como la controvertida en el caso de autos recogida en el comunicado de prensa n.º 144/16, o bien de un plan de acción conjunto. El Consejo Europeo estima que la Declaración UE-Turquía no puede pues calificarse de acto adoptado por dicha institución.
- 39 El demandante se opone a este análisis y alega que lo que él califica, como acto impugnado, de «acuerdo controvertido», debe considerarse, habida cuenta de su contenido y del conjunto de circunstancias en las que se adoptó, un acto del Consejo Europeo, puesto que, en contra de lo que afirma dicha institución, en el caso de autos los Estados miembros de la Unión actuaron colectivamente en el marco de la referida institución y no ejercitaron sus competencias nacionales fuera del marco institucional de la Unión. Asimismo, el demandante afirma que el Consejo Europeo y la Comisión participaron activamente en la preparación y en la negociación del «acuerdo controvertido», como pone de manifiesto, a su parecer, el contenido de la Comunicación de 16 de marzo de 2016, y aduce que la naturaleza de dicho acuerdo es en realidad la de un tratado internacional.
- 40 El demandante sostiene que el Consejo Europeo no puede afirmar, por un lado, que los miembros de dicha institución actuaron, en el caso de autos, como representantes de sus Gobiernos o Estados y, por otro lado, que los Estados miembros pudieron actuar, de este modo, en nombre de la Unión, vinculándola a un Estado tercero mediante lo que él califica de «acuerdo controvertido», que es, además, a su parecer, contrario a las normas establecidas en el Derecho derivado de la Unión aplicable en materia de asilo.
- 41 En todo caso, según el demandante, procede referirse a los términos empleados en la Declaración UE-Turquía, tal y como fue difundida mediante el comunicado de prensa n.º 144/16, y en particular, a la circunstancia de que ésta, por un lado, hace referencia al hecho de que la «UE» y la República de Turquía «han acordado» varias líneas de actuación adicionales, «han decidido» y «han vuelto a

confirmar» algunos aspectos, y, por otro lado, enumera obligaciones específicas aceptadas por cada una de las partes, lo que, a su parecer, corrobora la existencia de un acuerdo jurídicamente vinculante. Asimismo, en lo que concierne a las explicaciones de la Comisión relativas a la existencia de un marco legislativo y normativo que permite financiar las operaciones de retorno, lo cual es una de las líneas de actuación adicionales mencionadas en la Declaración UE-Turquía, el demandante estima que ello sugiere que lo que él califica de «acuerdo controvertido» se celebró en un contexto que permitía su ejecución, lo que refuerza, a su parecer, la capacidad de dicho «acuerdo controvertido» para producir efectos jurídicos.

Consideraciones preliminares

- 42 Con carácter preliminar procede recordar que son susceptibles del recurso de anulación establecido en el artículo 263 TFUE todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, destinadas a producir efectos jurídicos (sentencias de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, 22/70, EU:C:1971:32, apartado 42, y de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Consejo, C-114/12, EU:C:2014:2151, apartados 38 y 39; véase igualmente la sentencia de 28 de abril de 2015, Comisión/Consejo, C-28/12, EU:C:2015:282, apartados 14 y 15 y jurisprudencia citada). A este respecto, el hecho de que se haya informado de la existencia de un acto destinado a producir efectos jurídicos frente a terceros por medio de un comunicado de prensa, o de que haya adoptado la forma de una declaración, no impide constatar su existencia ni lo sustrae, en consecuencia, de la competencia del juez de la Unión para controlar su legalidad en virtud del artículo 263 TFUE, siempre que dicho acto emane de una institución, de un órgano o de un organismo de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de junio de 1993, Parlamento/Consejo y Comisión, C-181/91 y C-248/91, EU:C:1993:271, apartado 14).
- 43 En lo que concierne al Consejo Europeo, esta entidad fue elevada al rango de institución de la Unión por el Tratado de Lisboa. Así, en contra de lo que había declarado anteriormente el juez de la Unión, (véanse los autos de 13 de enero de 1995, Roujansky/Consejo, C-253/94 P, EU:C:1995:4, apartado 11, y de 13 de enero de 1995, Bonnamy/Consejo, C-264/94 P, EU:C:1995:5, apartado 11), los actos adoptados por esta institución, que, a tenor del artículo 15 TUE, no ejercerá función legislativa alguna y está compuesta por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión, ya no pueden sustraerse *per se* del control de legalidad establecido en el artículo 263 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de noviembre de 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartados 30 a 37).
- 44 Dicho esto, del artículo 263 TFUE se desprende que, por regla general, el juez de la Unión no es competente para pronunciarse sobre la conformidad a Derecho de un acto adoptado por una autoridad nacional (sentencias de 3 de diciembre de 1992, Oleificio Borelli/Comisión, C-97/91, EU:C:1992:491, apartado 9, y de 15 de diciembre de 1999, Kesko/Comisión, T-22/97, EU:T:1999:327, apartado 83) ni de un acto adoptado por los representantes de autoridades nacionales de varios Estados miembros en el marco de un comité establecido en un reglamento de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de septiembre de 2014, Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:2229, apartado 51). Del mismo modo, los actos adoptados por los representantes de los Estados miembros, reunidos físicamente en el recinto de una de las instituciones de la Unión, y que no actúan en calidad de miembros del Consejo o de miembros del Consejo Europeo, sino en calidad de jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión, no están sometidos al control de legalidad ejercido por el juez de la Unión (sentencia de 30 de junio de 1993, Parlamento/Consejo y Comisión, C-181/91 y C-248/91, EU:C:1993:271, apartado 12).
- 45 No obstante, no basta, a este respecto, con que una institución contra la que se ha interpuesto un recurso califique un acto —en el presente asunto, actos del Consejo Europeo— de «decisión de los Estados miembros» de la Unión, para sustraerlo al control establecido en el artículo 263 TFUE. Para ello es preciso además comprobar que, habida cuenta de su contenido y del conjunto de las

circunstancias en las que se adoptó, dicho acto no constituye en realidad una decisión del Consejo Europeo (sentencia de 30 de junio de 1993, Parlamento/Consejo y Comisión, C-181/91 y C-248/91, EU:C:1993:271, apartado 14).

Sobre los autores del acto impugnado

- 46 Una vez realizadas las anteriores precisiones, procede declarar que, en el caso de autos, el acto impugnado se describe formalmente en el escrito de interposición de recurso como el «acuerdo celebrado entre el Consejo Europeo y [la República de] Turquía en fecha de 18 de marzo de 2016, titulado “Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016”», a saber, un acto que, según el demandante, se inscribe en el Derecho internacional privado. No obstante, en lo que atañe al control por el juez de la Unión de la legalidad de los actos de Derecho internacional convencional, éste sólo puede recaer sobre el acto mediante el cual una institución pretende celebrar el supuesto acuerdo internacional de que se trate, y no sobre este último como tal (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apartado 286). Por tanto, debe entenderse que las pretensiones del demandante tienen por objeto, esencialmente, la anulación del acto mediante el que el Consejo Europeo decidió supuestamente celebrar, por cuenta de la Unión, un acuerdo con la República de Turquía el 18 de marzo de 2016 (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de agosto de 1994, Francia/Comisión, C-327/91, EU:C:1994:305, apartado 17), cuyo contenido expuso, según el demandante, en la Declaración UE-Turquía, tal y como fue difundida mediante el Comunicado de prensa n.º 144/16.
- 47 Por consiguiente, incumbe al Tribunal General examinar si la Declaración UE-Turquía, tal y como fue difundida mediante el referido comunicado de prensa, pone de manifiesto la existencia de un acto imputable a la institución demandada en el caso de autos, a saber, el Consejo Europeo, y si, mediante dicho acto, la referida institución concluyó un acuerdo internacional —que el demandante califica de «acuerdo controvertido»— contraviniendo lo dispuesto en el artículo 218 TFUE, que se corresponda con el acto impugnado.
- 48 En la medida en que, a efectos del artículo 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el demandante concretó el acto impugnado aportando el comunicado de prensa n.º 114/16, ha de apreciarse el contexto en el que se produjo la Declaración UE-Turquía, tal y como fue difundida mediante dicho comunicado, así como el contenido de ésta, para determinar si puede constituir un acto imputable al Consejo Europeo, o poner de manifiesto la existencia de tal acto, sometido, en consecuencia, al control de legalidad establecido en el artículo 263 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de junio de 1993, Parlamento/Consejo y Comisión, C-181/91 y C-248/91, EU:C:1993:271, apartado 14), en concreto, un acto que se corresponda con el acto impugnado y con el que se haya celebrado lo que el demandante califica de «acuerdo controvertido».
- 49 Tal y como se indica en la Declaración UE-Turquía, la reunión de 18 de marzo de 2016 era la tercera reunión celebrada desde el mes de noviembre de 2015. Pues bien, en las dos reuniones anteriores, que tuvieron lugar, respectivamente, los días 29 de noviembre de 2015 y 7 de marzo de 2016, los representantes de los Estados miembros participaron en calidad de jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión, y no de miembros del Consejo Europeo.
- 50 En efecto, la primera reunión de los jefes de Estado o de Gobierno dio lugar a un comunicado de prensa, titulado «Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de la [Unión] con [la República de] Turquía, 29 [de noviembre de] 2015 — Declaración UE-Turquía», en el que se indicaba que eran los «dirigentes de la Unión Europea» quienes se habían reunido con su «homólogo turco».
- 51 Por su parte, la segunda reunión de los jefes de Estado o de Gobierno dio lugar a un comunicado de prensa, titulado «Declaración de los jefes de Estado o de Gobierno de la [Unión]», en el que se indicaba que fueron los «jefes de Estado o de Gobierno de la [Unión]» quienes se reunieron con el

Primer Ministro turco, y «acordaron [...] sobre la base de los principios [contenidos en las propuestas adicionales formuladas el 7 de marzo de 2016 por la República de Turquía, a saber,] retornar a todos los nuevos migrantes irregulares que [pasasen] de Turquía a las islas griegas, haciéndose la [Unión] cargo de los costes, [y] reasentar, por cada sirio readmitido por [la República de Turquía] desde las islas griegas, a otro sirio desde Turquía en los Estados miembros de la [Unión], en el marco de los compromisos vigentes».

- 52 En este contexto se publicó la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2016, la cual no puede asimilarse a una propuesta en el sentido del artículo 294 TFUE, apartado 2 (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de junio de 1993, Parlamento/Consejo y Comisión, C-181/91 y C-248/91, EU:C:1993:271, apartados 17 y 18). Esta Comunicación indica que la «nueva fase de la cooperación entre la [Unión] y Turquía para abordar la crisis migratoria requerirá esfuerzos concertados de [la República Helénica] y [la República de] Turquía, con el apoyo de la Comisión, las agencias de la [Unión] y las organizaciones asociadas» y que «requerirá el apoyo de los Estados miembros, tanto por lo que se refiere a la puesta a disposición de personal como a la voluntad de contraer compromisos de reasentamiento».
- 53 No obstante, la Declaración UE-Turquía, tal y como fue difundida tras la reunión de 18 de marzo de 2016 mediante el comunicado de prensa n.º 144/16, presenta diferencias respecto de las anteriores declaraciones difundidas tras las reuniones primera y segunda de los jefes de Estado o de Gobierno.
- 54 En efecto, el comunicado de prensa n.º 144/16 relativo a la tercera reunión celebrada el 18 de marzo de 2016 indica, en primer lugar, que la Declaración UE-Turquía es el resultado de una reunión entre los «miembros del Consejo Europeo» y «su homólogo turco»; en segundo lugar, que son los «miembros del Consejo Europeo» quienes se han reunido con su homólogo turco y, en tercer lugar, que son «la UE y [la República de] Turquía» quienes han acordado las líneas de actuación adicionales expuestas en dicha declaración. Por tanto, ha de determinarse si el uso de estos términos implica, como sostiene el demandante, que los representantes de los Estados miembros participaron en la reunión de 18 de marzo de 2016 en calidad de miembros de la institución «Consejo europeo» o si lo hicieron en calidad de jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión.
- 55 A este respecto, el Tribunal señala que si bien el comunicado de prensa n.º 144/16, mediante el que se difundió la Declaración UE-Turquía, lleva, en la versión de la página de Internet aportada por la demandante y que acompaña como anexo al escrito de interposición de recurso, la mención «Asuntos Exteriores y Relaciones Internacionales», que se refiere, en principio, a tareas propias del Consejo Europeo, en la versión en formato PDF de dicho comunicado, aportada por el Consejo Europeo, se emplean como referencia los términos «Cumbre internacional», que hacen referencia, en principio, a las reuniones de jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión con los representantes de Estados terceros. Por consiguiente, no puede extraerse ninguna conclusión de la presencia de estas menciones.
- 56 A continuación, en lo que atañe al contenido de la Declaración UE-Turquía, el empleo de la expresión «miembros del Consejo Europeo» y la indicación de que es la Unión quien ha llegado a un acuerdo acerca de las líneas de actuación adicionales con la República de Turquía podrían ciertamente indicar que los representantes de los Estados miembros de la Unión actuaron, en la reunión de 18 de marzo de 2016, en calidad de miembros de la institución «Consejo Europeo» y decidieron concluir jurídicamente un acuerdo con dicho Estado tercero al margen del procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE, a pesar de que dicha institución carece de competencia legislativa tal y como dispone expresamente el artículo 15 TUE, apartado 1.
- 57 No obstante, en su respuesta de 18 de noviembre de 2016, el Consejo Europeo explica que la expresión «miembros del Consejo Europeo» que figura en la Declaración UE-Turquía debe entenderse referida a los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión, puesto que son éstos los que componen el Consejo Europeo. Asimismo, afirma que la referencia, en dicha declaración, al hecho de

que «la UE y [la República de] Turquía» habían acordado varias líneas de actuación adicionales se explica debido a la necesidad de simplificar los términos empleados en el marco de un comunicado de prensa para el público en general.

- 58 Pues bien, según la referida institución, el término «UE», en tal contexto periodístico, debe entenderse referido a los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión. A este respecto, el Consejo Europeo insiste en el medio empleado para difundir la Declaración UE-Turquía controvertida en el caso de autos, a saber, un comunicado de prensa, que, por su propia naturaleza, tan sólo persigue un objetivo informativo y no tiene valor jurídico alguno. En efecto, la parte demandada subraya que dicho soporte informativo es elaborado por el servicio de prensa de la Secretaría General del Consejo y está dirigido al público en general. Según afirma, ello explica, por un lado, el empleo, en algunos documentos difundidos en Internet, como es el caso de la versión web del comunicado de prensa n.º 144/16 relativo a la Declaración UE-Turquía aportada por el demandante, de un doble encabezado, «Consejo Europeo/Consejo de la Unión Europea», y, por otro lado, el hecho de que, a veces, algunos documentos se carguen, por mera inadvertencia, en una rúbrica inadecuada del sitio de Internet compartido por estas dos instituciones y por el Presidente del Consejo Europeo.
- 59 El Consejo Europeo aduce que debido al público destinatario de tal soporte informativo, el comunicado de prensa empleado para difundir la Declaración UE-Turquía utiliza deliberadamente fórmulas simplificadas y un lenguaje sencillo y escueto. No obstante, según dicha institución, esta simplificación de los términos empleados no puede servir de base a apreciaciones jurídicas y normativas, ni puede, en particular, alterar el contenido o la naturaleza jurídica del procedimiento del que se deriva, a saber, una cumbre internacional, tal y como indica la versión PDF del comunicado de prensa relativo a la Declaración UE-Turquía.
- 60 Así, según el Consejo Europeo, el uso inadecuado de la expresión «miembros del Consejo Europeo» y del término «UE» en un comunicado de prensa, como el n.º 144/16 en el que se expone la Declaración UE-Turquía, no puede afectar en modo alguno el estatuto jurídico ni la condición en la que los representantes de los Estados miembros se reunieron con su homólogo turco, esto es, como jefes de Estado o de Gobierno, y no puede resultar vinculante para la Unión en modo alguno. Según afirma, la Declaración UE-Turquía, tal y como fue difundida mediante el comunicado de prensa n.º 144/16, es, en realidad, únicamente un compromiso político de los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión con su homólogo turco.
- 61 En vista de estas explicaciones del Consejo Europeo y habida cuenta del carácter ambivalente de la expresión «miembros del Consejo Europeo» y del término «UE» que figuran en la Declaración UE-Turquía, tal y como fue difundida mediante el comunicado de prensa n.º 144/16, es preciso referirse a los documentos relativos a la reunión de 18 de marzo de 2016 para determinar su alcance.
- 62 Pues bien, a este respecto, el Tribunal considera que los documentos oficiales relativos a la reunión de 18 de marzo de 2016, aportados por el Consejo Europeo a petición del Tribunal, demuestran que se habían organizado de manera paralela dos eventos distintos, la sesión de dicha institución y una cumbre internacional, siguiendo vías distintas desde el punto de vista jurídico, de protocolo y de organización, lo que corrobora la diferente naturaleza jurídica de estos dos eventos.
- 63 En efecto, por un lado, en las respuestas facilitadas el 18 de noviembre de 2016 por el Consejo Europeo a las cuestiones planteadas por el Tribunal, dicha institución explica, aportando distintos soportes de prensa difundidos a instancia suya, que la sesión del Consejo Europeo debía tener lugar inicialmente durante dos días, pero que, habida cuenta de los sucesos que habían tenido lugar en el ámbito de la migración, se había decidido dedicar un único día a dicha sesión, a saber, el 17 de marzo de 2016, y reemplazar el segundo día de la sesión del Consejo Europeo inicialmente prevista, esto es, el 18 de marzo de 2016, con una reunión entre los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión y su homólogo turco, reunión que, por razones de costes, seguridad y eficacia, tuvo lugar en el mismo edificio utilizado para las reuniones del Consejo Europeo y del Consejo.

- 64 Por otro lado, de la invitación enviada el 9 de marzo de 2016 por el Presidente del Consejo Europeo a los distintos Estados miembros de la Unión se desprende, en particular, que se invitaba a los «miembros del Consejo Europeo» a una sesión del Consejo Europeo el 17 de marzo de 2016, en la que estaba previsto que los debates tuvieran lugar entre las 16.45 y las 19.30 y que fueran seguidos de una cena, mientras que, para el día 18 de marzo de 2016, se preveía que la llegada de «los jefes de Estado o de Gobierno de la U[nión] y del jefe de Gobierno de Turquía» tuviera lugar entre las 9.15 y las 9.45, y fuera seguida de un «desayuno de trabajo para los jefes de Estado o de Gobierno de la U[nión] y el jefe de Gobierno de Turquía» a las 10 horas. Una nota de 11 de marzo de 2016, dirigida por el Secretario General del Consejo a la Misión de la República de Turquía ante la Unión Europea describe, en los mismos términos, el desarrollo de la reunión de 18 de marzo de 2016 e invita al Primer Ministro turco a una reunión con los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión, y no con los miembros del Consejo Europeo.
- 65 Por otro lado, una nota 18 de marzo de 2016 de la Dirección de Protocolo y Reuniones de la Dirección General de Administración del Consejo, titulada «Programa de trabajo del Servicio de Protocolo», indica, por su parte, en lo que concierne a la reunión de 18 de marzo de 2016, que la llegada de los «miembros del Consejo Europeo, del Primer Ministro de la República de Turquía y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad» tendría lugar, sin seguir el orden protocolario, entre las 12 horas y las 12.45 y que a partir de las 13 horas se celebraría un «almuerzo de trabajo entre los miembros del Consejo Europeo y el Alto Representante» sin que se mencionase la presencia del Primer Ministro turco. En cambio, esta nota, elaborada por el servicio encargado del protocolo, invitaba a los participantes a una «sesión de trabajo de los jefes de Estado o de Gobierno y del Alto Representante de la [Unión] con el Primer Ministro de Turquía», que tendría lugar a partir de las 15 horas, lo que corrobora que era en esta última condición, y no en la de miembros del Consejo Europeo, en la que se convocaba a los representantes de los Estados miembros de la Unión para una reunión con su homólogo turco.
- 66 Estos documentos transmitidos oficialmente a los Estados miembros de la Unión y a la República de Turquía demuestran por tanto que, a pesar de los términos lamentablemente ambiguos de la Declaración UE-Turquía, tal y como fue difundida mediante el comunicado de prensa n.º 144/16, los representantes de los Estados miembros de la Unión se reunieron con el Primer Ministro turco el 18 de marzo de 2016 en calidad de jefes de Estado o de Gobierno de dichos Estados miembros en los locales compartidos por el Consejo Europeo y el Consejo, a saber, el edificio Justus Lipsius.
- 67 A este respecto, el hecho de que el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión estuvieran igualmente presentes en dicho encuentro, sin haber sido formalmente invitados, no permite considerar que, debido a la presencia de todos estos miembros del Consejo Europeo, la reunión de 18 de marzo de 2016 se celebrara entre el Consejo Europeo y el Primer Ministro turco.
- 68 En efecto, el Consejo Europeo indica, remitiéndose a varios documentos aportados por su Presidente, que, en la práctica, los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión confiaron a éste la tarea de representación y de coordinación de las negociaciones con la República de Turquía en su nombre, lo que explica su presencia en la reunión de 18 de marzo de 2016. Añade que la presencia del Presidente de la Comisión en la referida reunión se explica, por su parte, por el hecho de que dicha reunión se inscribía en la continuidad del diálogo político con la República de Turquía iniciado por la Comisión en octubre de 2015 tras una invitación en este sentido de los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión, realizada el 23 de septiembre de 2015. Pues bien, según subraya fundamentalmente el Consejo Europeo, estos documentos se refieren, explícitamente y en varias ocasiones, en lo que concierne a los debates de 18 de marzo de 2016, a una reunión de los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión con su homólogo turco y no a una sesión del Consejo Europeo. Tal es el caso, en particular, de la Declaración n.º 151/16 del Presidente del Consejo Europeo, publicada inmediatamente después de la reunión de 18 de marzo de 2016, titulada «Observaciones del presidente Donald Tusk tras la reunión de los jefes de Estado o de Gobierno de la [Unión] con Turquía».

- 69 En estas circunstancias, el Tribunal considera que la expresión «miembros del Consejo Europeo» y el término «UE», que figura en la Declaración UE-Turquía, tal y como fue difundida mediante el comunicado de prensa n.º 144/16, deben entenderse como una referencia los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión que, como en las reuniones primera y segunda de los jefes de Estado o de Gobierno de 29 de noviembre de 2015 y de 7 de marzo de 2016, se reunieron con su homólogo turco y acordaron medidas operativas con el fin de restablecer el orden público, esencialmente en el territorio griego, que corresponden a las ya evocadas o descritas anteriormente en la declaraciones publicadas en forma de comunicados de prensa tras las reuniones primera y segunda de los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión con su homólogo turco. Ello queda corroborado por el hecho de que la declaración adoptada tras la segunda reunión de los jefes de Estado o de Gobierno celebrada el 29 de noviembre de 2015, empleaba igualmente y de manera reiterada el término «UE» y la expresión «dirigentes europeos» para referirse a los representantes de los Estados miembros de la Unión, que actuaron en dicha reunión de 29 de noviembre de 2015, análoga a la de 18 de marzo de 2016, en calidad de jefes de Estado o de Gobierno de dichos Estados miembros.
- 70 De este contexto global previo a la publicación en el sitio de Internet del Consejo del comunicado de prensa n.º 144/16 en el que se expone la Declaración UE-Turquía se deduce que, en lo que respecta a la gestión de la crisis migratoria, el Consejo Europeo, actuando como institución, no ha adoptado la decisión de celebrar un acuerdo con el Gobierno turco en nombre de la Unión y tampoco ha vinculado a la Unión en el sentido del artículo 218 TFUE. Por consiguiente, el Consejo Europeo no ha adoptado un acto que se corresponda con el acto impugnado, tal y como ha sido descrito por el demandante, y cuyo contenido fue, según éste, expuesto en el referido comunicado de prensa.
- 71 De las anteriores consideraciones se desprende que, con independencia de la cuestión de si la Declaración UE-Turquía constituye, como sostienen el Consejo Europeo, el Consejo y la Comisión, una declaración de carácter político o, por el contrario, como sostiene el demandante, un acto que produce efectos jurídicos obligatorios, dicha Declaración, tal y como fue difundida mediante el comunicado de prensa n.º 144/16, no puede considerarse un acto adoptado por el Consejo Europeo — ni por ninguna otra institución, órgano u organismo de la Unión— ni un indicio de la existencia de un acto de tales características que se corresponda con el acto impugnado.
- 72 A mayor abundamiento, habida cuenta de la referencia, en la Declaración UE-Turquía, al hecho de que la UE y [la República de] Turquía habían «acordado las siguientes líneas de actuación adicionales», el Tribunal considera que, aun suponiendo que se hubiera concluido informalmente un acuerdo internacional en la reunión de 18 de marzo de 2016, lo que, en el caso de autos, niegan el Consejo Europeo, el Consejo y la Comisión, dicho acuerdo habría sido alcanzado por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión y el Primer Ministro turco.
- 73 Pues bien, en el marco de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE, el Tribunal no es competente para pronunciarse sobre la legalidad de un acuerdo internacional celebrado por los Estados miembros (sentencia de 5 de mayo de 2015, España/Parlamento y Consejo, C-146/13, EU:C:2015:298, apartado 101).
- 74 Por consiguiente, procede estimar la excepción de incompetencia propuesta por el Consejo Europeo, habiendo de recordarse que el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no tiene por objeto modificar el sistema de control judicial establecido en los Tratados (sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 97).
- 75 Puesto que se ha estimado la excepción de incompetencia y dado que, en consecuencia, debe desestimarse el recurso, procede sobreseer las demandas de intervención presentadas por NQ, NR, NS, NT, NU y NV, y por el Reino de Bélgica, la República Helénica y la Comisión.

Costas

- 76 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. No obstante, en virtud del artículo 135, apartado 1, del mismo Reglamento, si así lo exige la equidad, el Tribunal podrá decidir que una parte que haya visto desestimadas sus pretensiones cargue únicamente, además de con sus propias costas, con una porción de las costas de la otra parte, o incluso que no debe ser condenada por este concepto.
- 77 Habida cuenta de las circunstancias del presente asunto, en particular, de la formulación ambigua del comunicado de prensa n.º 144/16, el Tribunal considera equitativo que cada parte cargue con sus propias costas.
- 78 De conformidad con el artículo 144, apartado 10, del Reglamento de Procedimiento, si se pone fin al proceso en el asunto principal antes de que se haya decidido sobre una demanda de intervención, la persona que solicitaba intervenir y las partes principales cargarán con las costas relativas a dicha demanda, soportando cada una sus propias costas. Por consiguiente, NF, el Consejo Europeo, NQ, NR, NS, NT, NU, NV, el Reino del Bélgica, la República Helénica y la Comisión, cargarán con sus propias costas relativas a las demandas de intervención.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada)

resuelve:

- 1) Desestimar el recurso debido a que el Tribunal carece de competencia para resolverlo.
- 2) Sobreseer las demandas de intervención presentadas por NQ, NR, NS, NT, NU y NV, y por el Reino del Bélgica, la República Helénica y la Comisión Europea.
- 3) NF y el Consejo Europeo cargarán con sus propias costas.
- 4) NQ, NR, NS, NT, NU y NV, el Reino del Bélgica, la República Helénica y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.

Dictado en Luxemburgo, a 28 de febrero de 2017.

El Secretario
E. Coulon

La Presidenta
I. Pelikánová