



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada)

de 26 de noviembre de 2018 *

«Recurso de anulación — Derecho institucional — Retirada del Reino Unido de la Unión — Acuerdo que establecerá la forma de su retirada — Artículo 50 TUE — Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones con el Reino Unido relativas a la celebración de dicho acuerdo — Ciudadanos del Reino Unido que residen en otro Estado miembro de la Unión — Acto de trámite — Acto no recurrible — Falta de afectación directa — Inadmisibilidad»

En el asunto T-458/17,

Harry Shindler, con domicilio en Porto d'Ascoli (Italia), y las demás partes demandantes cuyos nombres figuran en anexo,¹ representados por el Sr. J. Fouchet, abogado,

partes demandantes,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. M. Bauer y R. Meyer, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión (UE, Euratom) del Consejo, de 22 de mayo de 2017, por la que se autoriza la apertura de negociaciones con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativas a un acuerdo en el que se establecen las modalidades de su retirada de la Unión Europea (documento XT 21016/17), incluido el anexo de esta Decisión en el que se establecen las directrices de negociación de dicho acuerdo (documento XT 21016/17 ADD 1 REV 2).

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada),

integrado por el Sr. S. Gervasoni (Ponente), Presidente, y los Sres. L. Madise, R. da Silva Passos, la Sra. K. Kowalik-Bańczyk y el Sr. C. Mac Eochaidh, Jueces;

Secretario: Sra. M. Marescaux, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 5 de julio de 2018;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: francés.

¹ La lista de las demás partes demandantes se adjunta exclusivamente a la versión notificada a las partes.

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 El 23 de junio de 2016, los ciudadanos del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte votaron en referéndum a favor de que su país se retirase de la Unión Europea.
- 2 El 13 de marzo de 2017, el Parlamento del Reino Unido adoptó la European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 [Ley de 2017 relativa a la Unión Europea (Notificación de Retirada)], mediante la que se autorizaba a la primera ministra a notificar la intención del Reino Unido de retirarse de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 50 TUE, apartado 2.
- 3 El 29 de marzo de 2017, la primera ministra del Reino Unido notificó al Consejo Europeo la intención de este Estado miembro de retirarse de la Unión y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) (en lo sucesivo, «acto de notificación de la intención de retirarse»).
- 4 Mediante Declaración del mismo día, el Consejo Europeo señaló que había recibido el acto de notificación de la intención de retirarse.
- 5 El 29 de abril de 2017, el Consejo Europeo adoptó unas orientaciones en las que definía el marco de las negociaciones previstas en el artículo 50 TUE y establecía las posiciones y los principios generales que la Unión defendería durante las negociaciones.
- 6 El 22 de mayo de 2017, el Consejo de la Unión Europea adoptó, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 50 TUE, en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 3, y sobre la base de una recomendación de 3 de mayo de 2017 de la Comisión Europea, la Decisión por la que autorizaba a esta a abrir las negociaciones con el Reino Unido relativas a la celebración de un acuerdo en el que se establezcan las modalidades de su retirada de la Unión y del Euratom (en lo sucesivo, por un lado, «acuerdo que establecerá la forma de su retirada» y, por otro, «Decisión impugnada»).
- 7 La Decisión impugnada designa a la Comisión como negociador de la Unión (artículo 1) y precisa que las negociaciones habrán de llevarse a cabo a la luz de las orientaciones adoptadas por el Consejo Europeo y conforme a las directrices de negociación que figuran en anexo a dicha Decisión (artículo 2).
- 8 El anexo de la Decisión impugnada (documento XT 21016/17 ADD 1 REV 2) recoge las directrices de negociación para la primera fase de las negociaciones, en la medida en que tratan, en particular, sobre los derechos de los ciudadanos, una liquidación financiera única, la situación de los productos comercializados y el resultado de los procedimientos basados en el Derecho de la Unión, las otras cuestiones administrativas relativas al funcionamiento de la Unión y la gobernanza del acuerdo que establecerá la forma de su retirada.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 9 Mediante demanda registrada el 21 de julio de 2017, los demandantes, el Sr. Harry Shindler y las demás partes demandantes cuyos nombres figuran en anexo, interpusieron el presente recurso.
- 10 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal el 16 de octubre de 2017, el Consejo propuso una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 130, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

- 11 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 20 de octubre de 2017, la Comisión solicitó al Tribunal que autorizara su intervención en el presente litigio en apoyo de las pretensiones del Consejo, conforme al artículo 143 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.
- 12 El 30 de noviembre de 2017, los demandantes presentaron en la Secretaría del Tribunal sus observaciones acerca de la excepción de inadmisibilidad.
- 13 A propuesta de la Sala Novena, el Tribunal decidió, de conformidad con el artículo 28 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, remitir el asunto a una Sala ampliada.
- 14 A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Novena ampliada) decidió, de conformidad con el artículo 130, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, iniciar la fase oral del procedimiento, limitada a la admisibilidad del recurso.
- 15 En la vista de 5 de julio de 2018 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas que les formuló el Tribunal.
- 16 Los demandantes solicitan al Tribunal que:
 - Anule la Decisión impugnada, incluidas las directrices de negociación que figuran en anexo.
 - Condene en costas al Consejo, incluidos los honorarios de abogado por importe de 5 000 euros.
- 17 El Consejo solicita al Tribunal que:
 - Declare la inadmisibilidad manifiesta del recurso.
 - Condene en costas a los demandantes.
- 18 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 5 de septiembre de 2018, los demandantes aportaron una prueba nueva, en el sentido del artículo 85 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, en relación con la cual se ofreció al Consejo la oportunidad de pronunciarse.

Fundamentos de Derecho

- 19 El Consejo sostiene que el recurso, que se basa en el artículo 263 TFUE, es manifiestamente inadmisibile, puesto que la Decisión impugnada no es impugnabile por una persona física o jurídica y los demandantes carecen tanto de interés en ejercitar la acción como de legitimación para impugnar dicha Decisión.
- 20 Los demandantes rebaten las alegaciones del Consejo y consideran que el recurso es admisible.

Sobre la admisibilidad del recurso

- 21 El Tribunal considera oportuno pronunciarse sobre el carácter impugnabile de la Decisión impugnada y sobre la legitimación de los demandantes en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y examinar, a este respecto, si la Decisión impugnada los afecta directamente. Más concretamente, es preciso examinar si la Decisión impugnada produce directamente efectos en la situación jurídica de los demandantes.

- 22 El Consejo sostiene que no puede interponerse recurso de anulación contra la Decisión impugnada, dado que, respecto de los demandantes, se trata de una medida preliminar o de naturaleza preparatoria, que tiene como objetivo preparar el acuerdo que establecerá la forma de su retirada, previsto en el artículo 50 TUE. A su parecer, el hecho de autorizar a la Comisión a abrir negociaciones en nombre de la Unión y a llevarlas a cabo a la luz de las orientaciones adoptadas por el Consejo Europeo y conforme a las directrices de negociación en anexo no afecta a la situación jurídica de los demandantes, que no cambió tras la adopción de la Decisión impugnada.
- 23 El Consejo alega además que los demandantes carecen de legitimación en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, dado que la Decisión impugnada no los afecta directamente. El Consejo considera, en particular, que la Decisión impugnada no produce ningún efecto en la situación jurídica de los demandantes. En primer lugar, no fue la Decisión impugnada la que activó el procedimiento previsto en el artículo 50 TUE, sino el acto de notificación de la intención de retirarse. Si el Consejo no hubiese adoptado la Decisión impugnada, el procedimiento previsto en el artículo 50 TUE habría seguido su curso y, transcurridos dos años desde el acto de notificación de la intención de retirarse, el Reino Unido habría abandonado la Unión sin un acuerdo que hubiera establecido la forma de su retirada. En segundo lugar, la Decisión impugnada tampoco «ratificó» el acto de notificación de la intención de retirarse, y se limitó a extraer las consecuencias de esta decisión nacional, sin producir ningún efecto en los derechos de los demandantes. Con independencia de la adopción de la Decisión impugnada, el Reino Unido seguirá siendo miembro de la Unión hasta la fecha en que se retire y los demandantes seguirán disfrutando de los derechos que les confieren los Tratados en virtud de dicha membresía. No será hasta que finalice el procedimiento previsto en el artículo 50 TUE que los derechos de los demandantes podrían verse afectados, con un alcance que además no resulta posible prever.
- 24 Los demandantes sostienen que puede interponerse recurso de anulación contra la Decisión impugnada. Alegan asimismo que su legitimación deriva del hecho de que son ciudadanos del Reino Unido expatriados y ciudadanos de la Unión, que residen en otro Estado miembro de esta y que, debido a la denominada legislación «15 years rule» (regla de los 15 años), se les privó de su derecho de voto en el referéndum de 23 de junio de 2016 y en las elecciones generales de 7 de mayo de 2015, en las que se eligieron los parlamentarios que «confirmaron» el referéndum a través de la adopción de la Ley de 2017 relativa a la Unión Europea (Notificación de Retirada).
- 25 En primer lugar, los demandantes alegan que la Decisión impugnada tiene consecuencias directas sobre los derechos que les confieren los Tratados, en particular en lo referente a su condición de ciudadanos de la Unión y su derecho de voto en las elecciones europeas y municipales, su derecho al respeto de la vida privada y familiar, su libertad de circulación, de residencia y de trabajo, su derecho de propiedad y sus derechos a las prestaciones sociales.
- 26 En segundo lugar, los demandantes aducen que la Decisión impugnada no es una mera medida intermedia antes de que el Reino Unido se retire de la Unión, ya que incluye, además de un acto expreso de apertura de las negociaciones, un acto implícito por el que el Consejo aceptó el acto de notificación de la intención de retirarse. A su juicio, la Decisión impugnada certificó de manera irreversible la «salida» del Reino Unido de la Unión el 29 de marzo de 2019.
- 27 En tercer lugar, los demandantes señalan que la Decisión impugnada, en particular sus directrices de negociación, que producen efectos jurídicos, no contempla el objetivo de garantizar que los ciudadanos del Reino Unido que hayan adquirido la ciudadanía de la Unión antes del 29 de marzo de 2019 la mantengan. Haya o no acuerdo de retirada, no existe duda acerca de la pérdida a corto o medio plazo de los derechos y libertades que el Derecho de la Unión confiere a los ciudadanos del Reino Unido, en particular en lo relativo a la ciudadanía de la Unión.

- 28 En cuarto lugar, los demandantes arguyen que el Consejo debería haber rechazado o suspendido la apertura de las negociaciones. Aducen que el proceso de retirada es nulo si no existe una autorización constitucional cierta basada en el voto de todos los ciudadanos del Reino Unido, que son asimismo ciudadanos de la Unión. Subrayan que el Consejo y el Reino Unido deberían haber solicitado que se examinara judicialmente la constitucionalidad del acto de notificación de la intención de retirarse, conforme al principio de cooperación leal contemplado en el artículo 4 TUE, apartado 3, y que el Consejo debería haber solicitado el dictamen del Tribunal de Justicia acerca de la compatibilidad con los Tratados de la privación del derecho de voto de los ciudadanos del Reino Unido expatriados y de su representación indirecta por los parlamentarios, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 218 TFUE, apartado 11. Añaden que desestimar por inadmisibile el presente recurso supondría una vulneración del principio de democracia.
- 29 En quinto lugar, los demandantes alegan que el presente recurso es el único mecanismo jurídico efectivo ante el juez de la Unión antes de que pierdan de manera ineluctable su condición de ciudadanos de la Unión, el 29 de marzo de 2019, como consecuencia de la Decisión impugnada.
- 30 A este respecto, de reiterada jurisprudencia resulta que el recurso de anulación puede interponerse contra todos los actos adoptados por las instituciones, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, que tiendan a producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de la parte demandante, modificando sustancialmente su situación jurídica (sentencias de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, EU:C:1981:264, apartado 9, y de 26 de enero de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisión, C-362/08 P, EU:C:2010:40, apartado 51).
- 31 Además, cuando, como en el caso de autos, un recurso de anulación se interpone por demandantes no privilegiados contra un acto del que no son destinatarios, la exigencia de que los efectos jurídicos obligatorios de la medida impugnada deban poder afectar a los intereses de la parte demandante, modificando sustancialmente su situación jurídica, se solapa con las condiciones del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto (sentencia de 13 de octubre de 2011, Deutsche Post y Alemania/Comisión, C-463/10 P y C-475/10 P, EU:C:2011:656, apartado 38).
- 32 En efecto, de lo dispuesto en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, resulta que la legitimación de una persona física o jurídica para interponer recurso contra un acto del que no es destinataria supone, cuando menos, que dicho acto, sea de carácter normativo o no, la afecte directamente. El requisito de que el acto jurídico recurrido debe afectar directamente a la persona física o jurídica exige en sí mismo que la medida impugnada produzca directamente efectos en la situación jurídica de la parte demandante (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de mayo de 1998, Dreyfus/Comisión, C-386/96 P, EU:C:1998:193, apartado 43 y jurisprudencia citada, y de 13 de octubre de 2011, Deutsche Post y Alemania/Comisión, C-463/10 P y C-475/10 P, EU:C:2011:656, apartado 66).
- 33 Así pues, tanto la exigencia de que los efectos jurídicos obligatorios de la medida impugnada deben poder afectar a los intereses de la parte demandante, modificando sustancialmente su situación jurídica, como el requisito de que el acto recurrido debe afectar directamente a la persona física o jurídica, como lo contempla el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, suponen que la Decisión impugnada en el presente recurso produzca directamente efectos en la situación jurídica de los demandantes.
- 34 Sin embargo, en el caso de autos, la Decisión impugnada no produce directamente tales efectos.
- 35 La Decisión impugnada fue adoptada por el Consejo con arreglo a lo dispuesto en el artículo 50 TUE, apartado 2, tercera frase, en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 3.

36 A tenor de los apartados 1 a 3 del artículo 50 TUE:

«1. Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.

2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.

3. Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.»

37 El artículo 218 TFUE, apartado 3, al que se remite el artículo 50 TUE, apartado 2, dispone:

«3. La Comisión [...] presentará recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe, en función de la materia del acuerdo previsto, al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión.»

38 En virtud del artículo 288 TFUE, la Decisión impugnada es obligatoria en todos sus elementos. Esta Decisión autoriza a la Comisión a abrir negociaciones, en nombre de la Unión, con el objeto de celebrar un acuerdo con el Reino Unido en el que se establezcan las modalidades de su retirada de la Unión y del Euratom, y designa a la Comisión como negociador de la Unión (artículo 1 de la Decisión impugnada). Dicha Decisión precisa que las negociaciones habrán de llevarse a cabo a la luz de las orientaciones adoptadas por el Consejo Europeo y conforme a las directrices de negociación que figuran en anexo (artículo 2 de la Decisión impugnada).

39 El Tribunal de Justicia ha declarado que una decisión adoptada tomando como base el artículo 218 TFUE, apartados 3 y 4, produce efectos jurídicos en las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros y entre las instituciones de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Consejo, C-114/12, EU:C:2014:2151, apartado 40, y de 16 de julio de 2015, Comisión/Consejo, C-425/13, EU:C:2015:483, apartado 28).

40 Es preciso señalar que la Decisión impugnada produce efectos jurídicos en las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros, así como entre las instituciones de la Unión, en particular respecto a la Comisión. En efecto, en virtud de esta Decisión, se autoriza a la Comisión a abrir las negociaciones relativas a la celebración de un acuerdo con el Reino Unido, a la luz de las orientaciones adoptadas por el Consejo Europeo y conforme a las directrices de negociación adoptadas por el Consejo.

41 En cambio, la Decisión impugnada no produce directamente efectos en la situación jurídica de los demandantes.

42 Para empezar, la Decisión impugnada, mediante la cual el Consejo autorizó a la Comisión a abrir negociaciones con el Reino Unido, conforme a lo dispuesto en el artículo 50 TUE, apartado 2, no debe confundirse con la decisión del Reino Unido de retirarse de la Unión, como la contempla el artículo 50 TUE, apartado 1.

43 La Decisión impugnada debe asimismo distinguirse del acto de 29 de marzo de 2017, mediante el que la primera ministra del Reino Unido notificó al Consejo Europeo la intención de este país de retirarse de la Unión y del Euratom. Fue el acto de notificación de la intención de retirarse, no la Decisión

impugnada, el que activó el procedimiento de retirada establecido en el artículo 50 TUE, apartados 2 y 3, y el que inició el cómputo del plazo de dos años, contemplado en el artículo 50 TUE, apartado 3, a cuyo término, en defecto de acuerdo de retirada, los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.

- 44 Por otra parte, la Decisión impugnada no modifica la situación jurídica de los ciudadanos del Reino Unido que residen en alguno de los Estados miembros de la Europa de los veintisiete (en lo sucesivo, «Europa de los veintisiete»), ya se trate de su situación a fecha de la Decisión impugnada o de su situación a partir de la fecha en que el Reino Unido se retire de la Unión. En particular, los demandantes yerran al alegar que se ven directamente afectados, en particular en lo referente a su condición de ciudadanos de la Unión y su derecho de voto en las elecciones europeas y municipales, su derecho al respeto de la vida privada y familiar, su libertad de circulación, de residencia y de trabajo, su derecho de propiedad y sus derechos a las prestaciones sociales.
- 45 La Decisión impugnada no afecta a los derechos de los demandantes, quienes, como subraya el Consejo, disfrutaban después de adoptarse la Decisión impugnada de los mismos derechos de que disfrutaban antes de su adopción. En lo que respecta a los derechos de los ciudadanos del Reino Unido en la Europa de los veintisiete con posterioridad a la fecha de retirada, la Decisión impugnada constituye un mero acto de trámite del acuerdo definitivo, cuya celebración no es más que una eventualidad y habría de ser ratificado posteriormente por el Consejo por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo (véase, por analogía, con respecto a una decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión a abrir negociaciones para la celebración de un acuerdo internacional, la sentencia de 10 de mayo de 2017, Efler y otros/Comisión, T-754/14, EU:T:2017:323, apartado 34).
- 46 Así pues, la eventual anulación de la Decisión impugnada no tendría incidencia en la situación jurídica de los ciudadanos del Reino Unido, en particular de aquellos que, como los demandantes, residen en otro Estado miembro de la Unión y no disfrutaron de derecho de voto en el referéndum de 23 de junio de 2016 y en las elecciones generales del Reino Unido. La anulación de la Decisión impugnada no conllevaría ni la anulación del acto de notificación de la intención de retirarse ni la suspensión del plazo de dos años previsto en el artículo 50 TUE, apartado 3. Los derechos de los demandantes permanecerían inalterados.
- 47 Si bien es cierto que la situación jurídica de los demandantes, en particular en lo que respecta a su condición de ciudadanos de la Unión, puede verse afectada por la retirada del Reino Unido, se alcance o no un acuerdo, esta eventual afectación de sus derechos, cuya consistencia y alcance no puede evaluarse además a día de hoy, no es resultado de la Decisión impugnada, como ha señalado acertadamente el Consejo.
- 48 En estas circunstancias, la Decisión impugnada no produce directamente efectos en la situación jurídica de los demandantes, por lo que estos no pueden interponer contra ella un recurso de anulación y, además, carecen de legitimación con arreglo a lo dispuesto en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 49 Ninguna de las otras alegaciones formuladas por los demandantes desvirtúa esta conclusión.
- 50 En primer lugar, los demandantes sostienen que la Decisión impugnada no es una mera medida intermedia antes de que el Reino Unido se retire de la Unión, ya que incluye, además de un acto expreso de apertura de las negociaciones, un acto implícito por el que el Consejo aceptó el acto de notificación de la intención de retirarse. En su opinión, la Decisión impugnada certificó de manera irreversible la «salida» del Reino Unido de la Unión el 29 de marzo de 2019.
- 51 No puede acogerse esta alegación.

- 52 Es cierto que la Decisión impugnada no es una mera medida intermedia o un acto de trámite antes de que el Reino Unido se retire de la Unión, en la medida en que se aplica a las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros, así como a las relaciones entre las instituciones de la Unión. En efecto, para los Estados miembros y para estas instituciones, la Decisión impugnada despliega efectos jurídicos, como se han descrito en el anterior apartado 40. En cambio, no sucede lo mismo con respecto a los demandantes, para los cuales la Decisión impugnada debe considerarse un acto de trámite que, tal y como se ha señalado en los anteriores apartados 41 a 48, no produce directamente efectos jurídicos.
- 53 Además, los demandantes yerran al alegar que la Decisión impugnada incluye un acto implícito de aceptación del acto de notificación de la intención de retirarse y que certificó la «salida» del Reino Unido de la Unión.
- 54 Como se ha indicado en los anteriores apartados 42 y 43, la Decisión impugnada no debe confundirse ni con la decisión del Reino Unido de retirarse de la Unión, como la contempla el artículo 50 TUE, apartado 1, ni con el acto de notificación de la intención de retirarse.
- 55 Además, el Consejo no adoptó mediante la Decisión impugnada ninguna decisión implícita de aceptación del acto de notificación de la intención de retirarse.
- 56 En efecto, de los términos del artículo 50 TUE resulta que la posibilidad que tiene un Estado miembro de retirarse de la Unión se basa en una decisión unilateral adoptada por este de conformidad con sus normas constitucionales. De este modo, el artículo 50 TUE, apartado 1, dispone que todo Estado miembro podrá «decidir» retirarse de la Unión. El artículo 50 TUE, apartado 2, dispone asimismo que el Estado miembro que «decida» retirarse de la Unión procederá a notificar al Consejo Europeo su intención de retirarse de la Unión, no a solicitar su retirada.
- 57 El artículo 50 TUE, apartado 3, confirma que la posibilidad que tienen los Estados miembros de retirarse de la Unión no está supeditada a que las instituciones de la Unión lo autoricen. En efecto, en virtud del artículo 50 TUE, apartado 3, en defecto de acuerdo de retirada, los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a los dos años de la notificación de ese Estado de su intención de retirarse de la Unión, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.
- 58 A este respecto, si bien el artículo 50 TUE, apartado 1, dispone que la decisión mediante la que un Estado miembro decida retirarse de la Unión ha de adoptarse de conformidad con sus normas constitucionales, ello no significa que la decisión de retirarse dé lugar a que las instituciones de la Unión hayan de adoptar una decisión de aceptación mediante la que verifiquen que dicho Estado ha cumplido dichas normas. En efecto, ni ha lugar a tal decisión de aceptación por parte del Consejo o de cualquier otra institución de la Unión ni está contemplada en las disposiciones del artículo 50 TUE.
- 59 Con arreglo al artículo 50 TUE, la Decisión impugnada no incluye ninguna decisión por la que se ratifique o acepte el acto de notificación de la intención de retirarse. Por lo demás, la institución destinataria del acto de notificación de la intención de retirarse no era el Consejo, sino el Consejo Europeo, quien, mediante declaración de 29 de marzo de 2017, señaló que había recibido dicha notificación. De igual forma, el Consejo no decidió mediante la Decisión impugnada que el Reino Unido «saldría» de la Unión el 29 de marzo de 2019. Si bien el considerando 4 de la Decisión impugnada afirma que los Tratados dejarán de aplicarse al Reino Unido a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con el Reino Unido, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo, esta consideración, que no es más que un recordatorio de los términos del artículo 50 TUE, apartado 3, no significa que el Consejo decidiera que la retirada del Reino Unido tendría lugar el 29 de marzo de 2019.

- 60 Por lo tanto, los demandantes no pueden sostener fundadamente que la Decisión impugnada incluye un acto implícito mediante el que el Consejo aceptó el acto de notificación de la intención de retirarse ni que la Decisión impugnada certificó la «salida» del Reino Unido de la Unión el 29 de marzo de 2019.
- 61 En segundo lugar, los demandantes alegan que la Decisión impugnada, en particular sus directrices de negociación que figuran en anexo y producen efectos jurídicos, no contempla el objetivo de garantizar que los ciudadanos del Reino Unido que hayan adquirido la ciudadanía de la Unión antes del 29 de marzo de 2019 la mantengan. A su entender, no existe duda acerca de la pérdida a corto o medio plazo de los derechos y libertades que el Derecho de la Unión confiere a los ciudadanos del Reino Unido. Si el Consejo celebrara un acuerdo definitivo, las negociaciones en curso solo podrían determinar el alcance de la pérdida de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los ciudadanos del Reino Unido expatriados. En defecto de acuerdo, el Consejo no ha previsto, en la Decisión impugnada y en sus directrices de negociación, ningún objetivo de salvaguarda de los derechos adquiridos de los ciudadanos del Reino Unido. Los demandantes concluyen afirmando que, por lo tanto, esta Decisión no preserva el estatuto de ciudadanía de la Unión que ostentan los ciudadanos de Reino Unido y no aporta ninguna certidumbre acerca de los derechos de los ciudadanos de este Estado en lo relativo al período posterior a la fecha de retirada.
- 62 Sin embargo, la Decisión impugnada, en particular en la medida en que incluye las directrices de negociación relativas a la celebración del acuerdo de retirada, no constituye un acto que establezca los derechos de los ciudadanos del Reino Unido que residen en la Europa de los veintisiete en caso de que se alcance un acuerdo. Las directrices de negociación se limitan a precisar, utilizando además el modo condicional en lugar del imperativo, cuando menos en las versiones en lengua francesa e inglesa, los objetivos de la Unión en las negociaciones con el Reino Unido. El apartado 11 de las directrices de negociación menciona en particular que salvaguardar el estatuto y los derechos de los ciudadanos de la Europa de los veintisiete y de sus familias en el Reino Unido, así como los de los ciudadanos del Reino Unido y de sus familias en la Europa de los veintisiete, constituye la primera de las prioridades para la negociación. El epígrafe III.1 de las directrices de negociación, dedicado a los derechos de los ciudadanos, prevé así que el acuerdo «debe» salvaguardar el estatuto y los derechos derivados del Derecho de la Unión en la fecha de la retirada, incluidos aquellos cuyo disfrute vaya a producirse en una fecha posterior, así como los derechos que se encuentren en curso de obtención (apartado 20). El epígrafe III.1 prevé asimismo que el acuerdo «debe» abarcar, al menos, la definición de las personas que han de quedar cubiertas y que su ámbito de aplicación *rationae personae* «debe» coincidir con el de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77), e incluir a las personas a las que se aplica el Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2004, L 166, p. 1) (apartado 21).
- 63 Así pues, las directrices de negociación no producen efectos jurídicos con respecto a los ciudadanos del Reino Unido que residen en los Estados miembros de la Europa de los veintisiete. En primer término, dichas directrices no definen necesariamente las posiciones definitivas de la Unión en las negociaciones, pues, como señala expresamente su apartado 4, podrán modificarse y completarse según se considere necesario en el transcurso de las negociaciones, en particular para plasmar la evolución de las orientaciones del Consejo Europeo. En segundo término, cabe la posibilidad de que las negociaciones no den lugar a la celebración de un acuerdo. En tercer término, suponiendo que las negociaciones den lugar a la celebración de un acuerdo, los derechos de los ciudadanos del Reino Unido en la Europa de los veintisiete que eventualmente determine dicho acuerdo no serán, por definición, fijados de manera unilateral por la Unión, sino que también dependerán de las posiciones del Reino Unido. En cuarto término, las disposiciones relativas a la salvaguarda del estatuto y de los

derechos de los ciudadanos del Reino Unido en la Europa de los veintisiete a partir de la fecha de la retirada, tal y como se contemplen en un eventual acuerdo, no son de competencia exclusiva del Consejo, puesto que la decisión de celebrar el acuerdo de retirada corresponde a este, por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo. Por todas estas razones, las directrices de negociación tienen como único destinatario a la Comisión y no tienen por efecto determinar los derechos de los ciudadanos del Reino Unido residentes en la Europa de los veintisiete a partir de la fecha de la retirada.

- 64 Por otra parte, la circunstancia, subrayada por los demandantes, de que las directrices de negociación no contemplan el objetivo de garantizar que los ciudadanos del Reino Unido que hayan adquirido la ciudadanía de la Unión antes del 29 de marzo de 2019 la mantengan, en particular en lo relativo al derecho de voto en las elecciones europeas y municipales, no afecta directamente a su situación jurídica. En efecto, como se ha subrayado, la Decisión impugnada, incluidas las directrices de negociación, es un mero acto de trámite que no prejuzga el contenido del eventual acuerdo definitivo, en particular en lo referente al ámbito de aplicación *rationae personae* de las eventuales disposiciones relativas a la salvaguarda del estatuto y de los derechos de los ciudadanos del Reino Unido en la Europa de los veintisiete.
- 65 Además, la Decisión impugnada, que se refiere a las negociaciones entre la Unión y el Reino Unido relativas a la celebración de un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, no tiene por objeto determinar los derechos de los ciudadanos de este Estado miembro residentes en la Europa de los veintisiete a partir de la fecha de retirada en caso de que no se alcance un acuerdo. Por consiguiente, los demandantes no pueden alegar eficazmente que el Consejo no ha previsto en la Decisión impugnada y en las directrices de negociación un objetivo de salvaguarda de los derechos adquiridos de los ciudadanos del Reino Unido en caso de que no se alcance un acuerdo y que, por ende, la Decisión impugnada no aporta ninguna certidumbre acerca de los derechos de los ciudadanos del Reino Unido expatriados a partir de la fecha de retirada.
- 66 Por lo tanto, debe desestimarse la alegación de los demandantes relativa a los objetivos de la Decisión impugnada y de las directrices de negociación.
- 67 En tercer lugar, los demandantes alegan que el Consejo debería haber rechazado o suspendido la apertura de las negociaciones. Afirman que el proceso de retirada es nulo si no existe una autorización constitucional cierta basada en el voto de todos los ciudadanos del Reino Unido, que ostentan asimismo la ciudadanía de la Unión, y que probablemente la Decisión impugnada carece de hecho generador. Los demandantes indican que se les privó del derecho de voto en el referéndum de 23 de junio de 2016 y en la elección de los parlamentarios que adoptaron la Ley de 2017 relativa a la Unión Europea (Notificación de Retirada) debido a la «regla de los 15 años» («15 years rule»), que priva del derecho de voto a los ciudadanos del Reino Unido que lleven residiendo fuera de este país más de quince años. Por otra parte, la Ley de 2017 relativa a la Unión Europea (Notificación de Retirada) no señala que el Reino Unido vaya a retirarse de la Unión, sino que meramente autoriza a la primera ministra para notificar a la Unión la decisión del Reino Unido de retirarse. Los demandantes precisan que actualmente está sustanciándose ante un tribunal del Reino Unido un recurso, que el Consejo y el Reino Unido deberían haber solicitado que se examinara judicialmente la constitucionalidad del acto de notificación de la intención de retirarse, conforme al principio de cooperación leal contemplado en el artículo 4 TUE, apartado 3, y que el Consejo también debería haber solicitado, en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 11, el dictamen del Tribunal de Justicia acerca de la compatibilidad con los Tratados de la privación del derecho de voto de los ciudadanos del Reino Unido expatriados y de su representación indirecta por los parlamentarios. Añaden que desestimar por inadmisible el presente recurso supondría una vulneración del principio de democracia, pues la ablación de su ciudadanía de la Unión, en marzo de 2019, tendrá lugar en condiciones ilegales de privación del derecho de voto de los ciudadanos de la Unión.

- 68 Mediante estas alegaciones, los demandantes formulan motivos de fondo con los que en realidad se pretende impugnar la legalidad de la Decisión impugnada. En efecto, los demandantes impugnan esta Decisión por cuanto no rechazó o suspendió la apertura de las negociaciones habida cuenta de las condiciones en las que se desarrollaron el referéndum de 23 de junio de 2016 y las elecciones generales del Reino Unido, así como del contenido de la Ley de 2017 relativa a la Unión Europea (Notificación de Retirada). Impugnan asimismo la referida Decisión por cuanto no vino precedida de procedimientos jurisdiccionales dirigidos a comprobar la constitucionalidad del acto de notificación de la intención de retirarse y la compatibilidad con los Tratados de la falta de derecho de voto de los ciudadanos del Reino Unido expatriados.
- 69 Sin embargo, estos motivos de fondo no tienen ninguna incidencia con respecto a la admisibilidad del recurso, dado que no ponen en cuestión la falta de efectos directos de la Decisión impugnada en la situación jurídica de los demandantes. Aun suponiendo que el Consejo hubiera debido negarse a abrir las negociaciones o hubiera debido comprobar si la decisión mediante la que el Reino Unido había decidido salir de la Unión se había adoptado de conformidad con sus normas constitucionales, no deja de ser cierto que la Decisión impugnada, que se limita a autorizar la apertura de las negociaciones con el Reino Unido y a fijar las directrices para llevar a cabo dichas negociaciones, no modifica la situación jurídica de los demandantes. En particular, la circunstancia de que el Consejo pudiera haber errado al no hacer uso de la posibilidad, contemplada en el artículo 218 TFUE, apartado 11, de solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados del acuerdo previsto, o pudiera haber vulnerado el principio de cooperación leal, no puede llevar a prescindir de los requisitos de admisibilidad expresamente establecidos en el artículo 263 TFUE (véase, en este sentido, en relación con el principio de cooperación leal, la sentencia de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 40); debe precisarse además que la solicitud de dictamen es una facultad, y no una obligación, del Consejo.
- 70 En lo que respecta a las alegaciones relativas a la vulneración del principio de democracia, que se recoge, en particular, en el preámbulo del Tratado UE, en el artículo 2 TUE y en el preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, no puede sostenerse válidamente que debería declararse admisible el recurso por haberse adoptado la Decisión impugnada en violación del principio de democracia. En efecto, tal razonamiento equivaldría a deducir la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE de la posible ilegalidad del acto impugnado. Sin embargo, de la jurisprudencia resulta que la gravedad de la supuesta infracción por parte de la institución de que se trate o la importancia de la vulneración que esta supone de los derechos fundamentales no permite que se excluya la aplicación de los motivos de inadmisibilidad de orden público establecidos por el Tratado FUE (véase, en este sentido, el auto de 10 de mayo de 2001, FNAB y otros/Consejo, C-345/00 P, EU:C:2001:270, apartado 40). Por lo tanto, esta alegación es inoperante, ya que la Decisión impugnada no introduce por sí misma ninguna restricción en los derechos de los demandantes.
- 71 Debe por tanto desestimarse la alegación de los demandantes de que el Consejo debería haber rechazado o suspendido la apertura de las negociaciones habida cuenta en particular de la falta de una autorización constitucional cierta basada en el voto de todos los ciudadanos del Reino Unido.
- 72 En cuarto y último lugar, los demandantes alegan que el presente recurso es el único mecanismo jurídico efectivo ante el juez de la Unión antes de que pierdan de manera ineluctable su condición de ciudadanos de la Unión, el 29 de marzo de 2019, como consecuencia de la Decisión impugnada. A su entender, ni un procedimiento de urgencia ni, *a fortiori*, un recurso por responsabilidad podrían evitar la privación inmediata de la ciudadanía de la Unión en esa fecha. Concluyen afirmando que debe preservarse la presente vía de recurso en virtud del principio de una Unión basada en el Derecho y del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

- 73 Sin embargo, es preciso señalar que, como se ha indicado en el anterior apartado 59, el Consejo no decidió mediante la Decisión impugnada que el Reino Unido «saldría» de la Unión el 29 de marzo de 2019. Así pues, la eventual pérdida del estatuto de ciudadanía de la Unión de los ciudadanos del Reino Unido el 29 de marzo de 2019 no sería resultado de la Decisión impugnada, que, con respecto a los demandantes, constituye un mero acto de trámite.
- 74 Además, el control judicial del cumplimiento del ordenamiento jurídico de la Unión corresponde, tal como se desprende del artículo 19 TUE, apartado 1, no solo al Tribunal de Justicia, sino también a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros (véase la sentencia de 28 de abril de 2015, T&L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión, C-456/13 P, EU:C:2015:284, apartado 45 y jurisprudencia citada). En el caso de autos, como ha subrayado el Consejo, una de las principales imputaciones formuladas por los demandantes es que no pudieron votar ni en el referéndum de 23 de junio de 2016 ni en la elección de los parlamentarios que adoptaron la Ley de 2017 relativa a la Unión Europea (Notificación de Retirada). No obstante, estos procedimientos de votación de los ciudadanos del Reino Unido, así como, por otra parte, el acto de notificación de la intención de retirarse, podían ser recurridos ante el juez británico, quien puede, en su caso, preguntar al Tribunal de Justicia sobre la interpretación de los Tratados a través de una cuestión prejudicial, en virtud del artículo 267 TFUE. A este respecto, ha de señalarse que se ha impugnado ante el juez británico en diversas ocasiones la legalidad de los procedimientos y de los actos de las autoridades del Reino Unido destinados a aplicar el procedimiento de retirada establecido en el artículo 50 TUE. Mediante sentencia de 28 de abril de 2016, la High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y Gales), Queen's Bench Division (Sala de lo Contencioso-Administrativo), Reino Unido] se pronunció sobre la demanda por la que el Sr. H. Shindler y otros demandantes impugnaron la regularidad del referéndum de 23 de junio de 2016, alegando que la «regla de los 15 años» («15 years rule») privaba de su derecho de voto, en violación del Derecho de la Unión, a los ciudadanos del Reino Unido que llevaban más de quince años residiendo en otro Estado miembro de la Unión. Como se recalcó en la vista, ese mismo tribunal también desestimó, mediante sentencia de 12 de junio de 2018, una demanda por la que la Sra. E. Webster y otros demandantes ponían en cuestión, habida cuenta de la falta alegada de una decisión de retirada adoptada de conformidad con las normas constitucionales del Reino Unido, la dirección de las negociaciones por parte del Reino Unido al objeto de celebrar un acuerdo de retirada.
- 75 Por último, los demandantes aducen, en apoyo de sus alegaciones basadas en que el presente recurso es el único que puede garantizar su derecho a la tutela judicial efectiva, que, con posterioridad al 29 de marzo de 2019, en caso de litigio acerca del eventual acuerdo de retirada, el Reino Unido será un Estado tercero con respecto a la Unión y podrá considerar que las decisiones del juez de la Unión no le obligan. Concluyen que, con posterioridad a dicha fecha, no podrá conferirse ninguna fuerza ejecutiva a las decisiones del juez de la Unión acerca del eventual acuerdo de retirada.
- 76 Sin embargo, la inadmisibilidad del presente recurso no se deduce de la posibilidad de que los demandantes puedan interponer recurso ante el juez de la Unión contra la decisión de celebración de un eventual acuerdo de retirada, sino que resulta de la apreciación de que no concurre en el caso de autos el requisito de que la Decisión impugnada produzca directamente efectos en la situación jurídica de los demandantes. Si bien este requisito de admisibilidad debe interpretarse a la luz del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, consagrado por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, no puede obviarse sin exceder las competencias atribuidas por el Tratado FUE a los órganos jurisdiccionales de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartados 97 y 98). La apreciación de la admisibilidad del presente recurso, que se rige por las normas del Tratado FUE, no depende tampoco de si el Reino Unido se considerará obligado por las decisiones del juez de la Unión en caso de que se suscite un litigio acerca del eventual acuerdo de retirada.
- 77 Por lo tanto, debe desestimarse la alegación relativa al derecho a la tutela judicial efectiva.

- 78 De todas las consideraciones anteriores resulta que la Decisión impugnada, que no produce efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de los demandantes modificando sustancialmente su situación jurídica no puede ser objeto de un recurso de anulación. Además, los demandantes, que no se ven directamente afectados por la Decisión impugnada, carecen de legitimación en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Por consiguiente, debe desestimarse por inadmisibile el recurso en su integridad.

Sobre la demanda de intervención

- 79 Conforme al artículo 142, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la intervención será accesorio con respecto al litigio principal y quedará sin objeto, en particular cuando se declare la inadmisibilidad de la demanda.
- 80 En estas circunstancias, procede sobreseer la demanda de intervención de la Comisión en apoyo de las pretensiones del Consejo.

Costas

- 81 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 82 Al haber sido desestimadas las pretensiones de los demandantes, procede condenarlos a cargar con sus propias costas y con las del Consejo, conforme a lo solicitado por este.
- 83 Con arreglo al artículo 144, apartado 10, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, dado que se ha puesto fin al proceso en el asunto principal antes de que se haya decidido sobre la demanda de intervención, la Comisión cargará con sus propias costas relativas a la demanda de intervención.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada),

decide:

- 1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.**
- 2) Sobreseer la demanda de intervención de la Comisión Europea.**
- 3) El Sr. Harry Shindler y las demás partes demandantes cuyos nombres figuran en anexo cargarán con sus propias costas y con las del Consejo de la Unión Europea.**
- 4) La Comisión cargará con sus propias costas relativas a la demanda de intervención.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 26 de noviembre de 2018.

Firmas