

LA DECLARACIÓN UE-TURQUÍA DE 18 DE MARZO DE 2016 UN FANTASMA QUE RECORRE EUROPA

Acerca de la, según el Tribunal General, “inexistente” declaración Unión Europea-Turquía de 18 de marzo de 2016 y sobre los numerosos e importantes efectos y obligaciones que pese a su supuesta inexistencia ha producido y está generando para la Unión.

Un comentario a los tres Autos de 28 de febrero de 2017 del Tribunal General de la Unión Europea: sus antecedentes, la consecuencia de los pronunciamientos judiciales, algunas conclusiones y propuestas de implementación inmediata para afrontar con observancia de los derechos humanos la crisis de los desplazados, entre las que los autores significan la necesidad de activar la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001 sobre protección temporal.

Pascual Aguelo Navarro
Hipólito V. Granero Sánchez
Abogados

ÍNDICE:

- I. NECESIDAD DE ACLARAR CONCEPTOS.
 - I.1 LOS ACTORES INSTITUCIONALES PRINCIPALES DE LA UE:
 - I.2 LOS ACTORES NO INSTITUCIONALES DE LA UE:
 - I.3 LOS DIVERSOS ACTOS DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES Y NO INSTITUCIONALES
 - I.3.1 ACTOS ATÍPICOS
 - I.3.2 ACTOS TIPIFICADOS
 - I.3.2a LOS ACTOS LEGISLATIVOS
 - I.3.2b LOS ACTOS DELEGADOS.
 - I.3.2c LOS ACTOS DE EJECUCIÓN.
 - I.3.3 OTRAS FUENTES DEL DERECHO DE LA UE
- II. DE LOS ANTECEDENTES HASTA EL “INEXISTENTE” ACUERDO DEL CONSEJO EUROPEO “UNIÓN EUROPEA – TURQUÍA DE 18 DE MARZO DE 2016”.
 - II.1. El Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales.
 - II.2.- El Plan de Acción Conjunto con Turquía. Las Cumbres de 29 de noviembre de 2015 y de 7 de marzo de 2.016.
 - II.2.1. El Consejo Europeo de 15 de octubre de 2015.
 - II.2.2. La activación del Plan conjunto. La primera Declaración conjunta UE-Turquía de 29 de noviembre de 2015.
 - II.2.3. La Cumbre de 7 de marzo de 2016. La nueva Declaración unilateral UE sobre Turquía de 7 de marzo de 2016.
 - II.3. El Consejo Europeo de 17 y 18 de marzo y la Cumbre de 18 de marzo. La Declaración UE-Turquía de 18.03.2016.
 - II.4. Actos posteriores a la Declaración UE-Turquía.
 - II.4.1. Los Informes de la Comisión Europea.
 - II.4.2. Algunos de sus efectos en los Estados miembros y Turquía.
 - II.4.3. Las Actas de las Sesiones del Consejo.
 - II.4.4. Actos legislativos.
- III. EL TRIBUNAL GENERAL DECLARA LA “INEXISTENCIA” DE LA DECLARACIÓN DE 18 DE MARZO DE 2016 EN RELACIÓN CON EL DERECHO DE LA UE.
 - III.1 Los antecedentes y las posiciones de las partes.
 - III.2 Algunas deficiencias del planteamiento de las acciones.

- IV. A MODO DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.
- V. EFECTOS DE LA APLICACIÓN DEL PLAN DE ACCION CONJUNTO Y DE LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS PREVISTAS EN LA DECLARACIÓN UNIÓN EUROPEA TURQUÍA, CON ALGUNAS PROPUESTAS DE IMPLEMENTACIÓN INMEDIATA.
- VI. EPÍLOGO.
- VII. ANEXOS.

PREÁMBULO

El 28 de febrero de 2017 el Tribunal General de la UE se pronunciaba sobre los tres recursos de anulación seguidos como asuntos T-192/2016¹, T-193/2016² y T-257/2016³, interpuestos en relación con el 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».

Las resoluciones del Tribunal General desestimaron los recursos acogiendo la **excepción de incompetencia** propuesta por el Consejo Europeo, al entender que *“dicha Declaración, tal y como fue difundida mediante el comunicado de prensa nº 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 impugnado⁴”*.

Es decir, en pocas palabras, el Tribunal General resuelve que dicha Declaración es inexistente, al menos para la Unión Europea.

Sin embargo, la propia Comisión Europea ha venido informando a todas las demás Instituciones de la Unión⁵, de forma periódica y continua, *“sobre los progresos de la Declaración UE-Turquía”*⁶ y precisamente en el Quinto Informe sobre tales progresos, y, de momento, último de ellos, que es de fecha 2 de marzo de 2017, a sólo dos días de los pronunciamientos judiciales, se advierte del cumplimiento de un año *“desde la entrada en vigor de la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016”* y de los avances en todos los elementos de la Declaración.

¹<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:62016TO0192&qid=1395861608143&from=EN>

²<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:62016TO0193&qid=1395861608143&from=EN>

³<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:62016TO0257&qid=1395861608143&from=EN>

⁴ Según expresamente se contiene en parte del párrafo 71 del Auto dictado en el Asunto 192/2016, que es reproducido en el párrafo 72 del Auto del Asunto 193/2016 y en el párrafo 70 del Auto del Asunto 257/2016.

⁵ Al menos, al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo.

⁶ Cuando menos conocemos cinco informes emitidos por la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre tales progresos sin que hasta este momento ninguna de las Instituciones citadas hayan negado la existencia de la Declaración, ni de los compromisos que en ella se contienen. La referencia del 5º Informe: COM(2017) 204 final de 2.3.2017.

Por su parte, el Consejo, en las Actas de las Sesiones posteriores al 18 de marzo de 2016, da buena cuenta de las acciones a emprender en “*aplicación de la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo*”⁷.

Por ello, parece preciso resolver la paradoja e intentar aclarar cómo resulta posible que tratándose, a juicio del Tribunal General, de una Declaración “inexistente” para la Unión Europea se hayan podido provocar tan importante cascada de actos de las Instituciones de la Unión Europea como los que se evalúan, entre otros, en el citado Quinto Informe de la Comisión sobre los progresos de la Declaración UE-Turquía.

Como consecuencia de la afirmación del Tribunal General en la que deja sentado que “*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*” (parágrafo 70)⁸, se deberían cuestionar todos y cada uno de los actos desarrollados por las Instituciones de la Unión en ejecución de una Declaración y de unos Acuerdos que supuestamente habrían sido alcanzados por los Jefes de Estado y de Gobierno al margen de las Instituciones de la UE.

Para tratar de resolver el misterio, antes de abordar el análisis de las resoluciones jurisdiccionales y de la controvertida “*Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2017*”, es necesario comenzar aclarando algunos conceptos relacionados con los actores y actos principales de la Unión Europea para posteriormente pasar a analizar críticamente la naturaleza jurídica de la Declaración y de las resoluciones judiciales, y finalmente ofrecer algunas conclusiones que puedan ayudar a comprender el estado de la cuestión, presentando ciertas propuestas que puedan resultar útiles para avanzar en la gestión de la actual crisis migratoria que afecta a la región europea.

I. NECESIDAD DE ACLARAR CONCEPTOS.

En la misma forma en que las obras de misterio de la clásica escritora Agatha Christie se introducen con una “Guía del lector”, con la explicación de que “*en un orden alfabético convencional relacionamos a continuación los principales*

⁷ La referencia es textual al texto publicado de las Actas de las Sesiones nº 3465, 3473 y 3490 del Consejo de la UE (Justicia y Asuntos de Interior).

⁸ Salvo que se efectúe una referencia expresa a los Asuntos 193/2016 y/o 257/2016, cuantas reproducciones de párrafos de los Autos de 28.03.2017 que se realizan en el presente trabajo, por su similitud, lo son del recaído en el Asunto 192/2016.

personajes que intervienen en esta obra”, para entender cómo se ha llegado por el Tribunal General a los Fallos de los Autos de 28.02.2017 también se hace preciso ofrecer una guía conceptual sobre los diversos y principales actores de la “macabra obra” que se citan en tales resoluciones judiciales, y que en ocasiones actúan como instituciones de la Unión Europea⁹, y en otra con la apariencia de instituciones de la Unión pero que no lo son¹⁰.

Por ello, a la vista de los fallos del T.G. parece imprescindible llamar la atención sobre la importancia de emplear con rigurosidad la terminología conceptual de la Unión, de sus órganos y de sus actos.

La confusión mediática y la de algunos “expertos” a la hora de referirse a las instituciones de la UE y de la propia Unión es frecuente, confundiendo el Consejo con el Consejo Europeo, y a veces éste con el Consejo de Europa. Y lo que es más habitual designando como meramente “comunitario” lo que en realidad es del ámbito de la Unión.

El resultado final de los procedimientos judiciales que analizamos en este artículo, que terminó con la inadmisión de la demanda por falta de competencia del T.G., lo fue precisamente por señalar indebidamente un acto como producido en el marco de un Consejo Europeo, cuando en realidad lo fue en una “Cumbre”, que se confundió con un Consejo Europeo. De ahí la transcendencia de evitar la confusión conceptual.

Para entender el contenido de los fallos del TJUE se deberá citar con precisión qué son instrumentos jurídicos de la Unión Europea que la obligan; qué son orientaciones políticas vinculantes y no vinculantes y qué son actos atípicos que precisan de instrumentos jurídicos que las desarrollen para tener carácter obligatorio¹¹, para finalizar señalando otros acuerdos o compromisos políticos adoptados fuera del marco institucional de la UE que pueden entrañar obligaciones internacionales individuales de cada uno de los actores.

⁹ Instituciones de la Unión son únicamente las que se indican en el art. 13 del TUE, entre las que, a los efectos del presente estudio, se encuentran el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (del que forma parte el Tribunal General, según se dispone en el art. 19.1 del Tratado de la Unión Europea).

¹⁰ Las Cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión son reuniones informales, cuyo origen está en la situación anterior al Tratado de Lisboa de 13.12.2007 (en vigor desde el 01.12.2009).

¹¹ Declaraciones unilaterales del Consejo Europeo, Declaraciones conjuntas en las que una de las partes es el Consejo Europeo, Conclusiones del Consejo Europeo.

Nota previa aclaratoria:

El Tratado de Lisboa (2007) entraba en vigor el 1 de Diciembre de 2009. En él se opera otra profunda reforma, desapareciendo la Comunidad Europea, que es sucedida por la Unión Europea.

De las tres iniciales Comunidades sólo queda, por tanto, la Comunidad Europea de Energía Atómica (que estableció como objetivo el desarrollo e independencia de una industria propia nuclear europea destinada a uso pacífico, mediante la creación de un mercado común de equipos y materiales nucleares, así como el establecimiento de unas normas básicas en materia de seguridad y protección de la población). **Desaparecida pues la Comunidad Europea, no cabe que hablemos de “Derecho comunitario” o de “régimen comunitario”, salvo que nos refiramos a la Comunidad Europea de Energía Atómica.**

El art. 2 del Tratado de Lisboa señala textualmente:

“a) Las palabras «la Comunidad» o «la Comunidad Europea» se sustituyen por «la Unión», las palabras «de las Comunidades Europeas» o «de la CEE» se sustituyen por «de la Unión Europea» y los adjetivos «comunitario», «comunitaria», «comunitarios» y «comunitarias» se sustituyen por “de la Unión”.

En la actualidad hablamos por lo tanto del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE); de ambos Tratados forman parte asimismo los 37 protocolos, de distinta naturaleza, los 2 anejos, y las 65 declaraciones. Además no debemos olvidar que la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE tiene el mismo valor jurídico que los Tratados.

I.1 LOS ACTORES INSTITUCIONALES PRINCIPALES DE LA UE:

— EL CONSEJO EUROPEO:

Procede de la evolución de las antiguas “reuniones en la cumbre”, celebradas ya en los años sesenta del pasado siglo entre los Jefes de Estado y de Gobierno de los miembros de las en ese momento Comunidades Europeas. Hoy el Consejo Europeo¹² tras el Tratado de Lisboa es una institución de la UE de indudable naturaleza política; órgano de impulso de la UE, no es uno

¹² No confundir con la Organización Internacional denominada “Consejo de Europa” formada por 47 Estados miembros, entre ellos los 28 miembros de la UE. También Turquía es miembro del Consejo de Europa desde 1949.

de los órganos legisladores de la UE, su cometido principal consiste en definir las orientaciones y prioridades políticas generales de la UE. Este cometido se realiza normalmente mediante la adopción de Conclusiones que definen asuntos específicos de interés para la UE y exponen actuaciones concretas que se han de emprender u objetivos que se han de alcanzar¹³. No ejerce función legislativa alguna.

— EL CONSEJO:

El Consejo a secas (también llamado Consejo de la Unión Europea, Consejo de Ministros o *Consilium*) es la institución que representa a los gobiernos de los Estados miembros. Lo integran los ministros de los 28 Estados miembros, en diversas formaciones sectoriales, actualmente diez, y con capacidad para comprometer el voto de su Gobierno. Articula la representación de los Gobiernos de los Estados miembros¹⁴. El Consejo de la UE ejerce el poder legislativo, con el Parlamento Europeo; en numerosas ocasiones ha de contarse con una propuesta previa de la Comisión Europea.

La presidencia del Consejo se desempeña por grupos predeterminados de tres Estados miembros durante un período de 18 meses. Cada uno de los Estados ejercerá la presidencia de todas las formaciones del Consejo durante un semestre.

En el plano internacional, define y pone en práctica la política exterior y de seguridad común de la UE. Además, celebra, en nombre de la Unión, los acuerdos internacionales con Estados no miembros y con otras Organizaciones Internacionales. A las órdenes del Consejo trabaja el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), formado por los embajadores de los Estados Miembros.

— LA COMISIÓN:

Por otro lado, nos encontramos con **la Comisión**. Formada actualmente por 28 Comisarios, equivalente al número de Estados miembros.

¹³ Otros textos en los que se exterioriza su actuación son: los Informes, las Declaraciones, las Conclusiones y las Decisiones. En particular, las Conclusiones del Consejo Europeo en español pueden consultarse en la dirección web:

http://www.consilium.europa.eu/register/es/content/out/?typ=SET&i=ADV&RESULTSET=1&DOC_ID=&DOS_INTERINST=&DOC_TITLE=&CONTENTS=&DOC_SUBJECT=CONCL&DOC_DATE=&document_date_single_comparator=&document_date_single_date=&document_date_from_date=&document_date_to_date=&MEET_DATE=&meeting_date_single_comparator=&meeting_date_single_date=&meeting_date_from_date=&meeting_date_to_date=&DOC_LANCD=ES&ROWSP=25&NRROWS=500&ORDERBY=DOC_DATE+DESC.

¹⁴ Como señala JA. Fuentetaja “el Consejo incardina la intergubernamentalidad del proceso de integración. Si bien en el seno de la UE, los Estados pierden su condición de actores individuales y se convierten en miembros de un órgano colegial supranacional”.

Es un órgano independiente de los Estados Miembros y está sometida al control político del Parlamento Europeo, sobre todo a través de dos procedimientos: la investidura y la moción de censura. El Presidente de la Comisión es propuesto por Consejo y elegido por el Parlamento Europeo.

Una vez elegido el Presidente, se selecciona a los restantes miembros.

Entre sus competencias sobresale en primer lugar el poder de propuesta. Para que el Consejo y el Parlamento Europeo decidan, los Tratados exigen casi siempre una propuesta de la Comisión.

Asimismo, debe promover el interés general de la Unión y supervisar la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del TJUE. En ese sentido es la “*guardiana de los Tratados*” y es la máxima expresión de la lógica supranacional¹⁵.

Además, la Comisión ejecuta los actos del Consejo (siempre que se le encargue esta tarea) y gestiona el presupuesto y los Fondos. Por otro lado, adopta actos propios y representa a la UE en el ámbito internacional, pero a las órdenes del Consejo.

— **EL PARLAMENTO EUROPEO:**

Es el órgano que representa a los ciudadanos de la Unión Europea, plasmando la que se denomina como lógica democrática; ya no representa por tanto a los pueblos de los Estados miembros de la UE, como señalaba la formulación anterior al Tratado de Lisboa.

El Parlamento Europeo comparte el **poder legislativo** en pie de igualdad con el Consejo de la Unión Europea. Juntamente con el Consejo, el Parlamento Europeo es a su vez la autoridad presupuestaria de la UE y ejerce además el control político de la Comisión, sobre todo mediante la moción de investidura y la moción de censura. Controla también (en menor medida, es cierto) las acciones del Consejo y el Consejo Europeo (a través de preguntas, informes...). Por otro lado, puede crear comisiones temporales de investigación. También es destacable el hecho de que elige al Defensor del Pueblo Europeo.

— **EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA:**

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con sede en Luxemburgo, está integrado por tres órganos jurisdiccionales: el Tribunal de Justicia, el Tribunal General (creado en 1989, con la denominación de Tribunal de Primera

¹⁵ Su liderazgo ejecutivo ha quedado fuertemente mediatizado tras la institucionalización del Consejo Europeo.

Instancia) y el Tribunal de la Función Pública (creado en 2004).

Entre las funciones del Tribunal de Justicia de la UE destacan las siguientes:

- 1) Controlar la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión Europea;
- 2) Velar por que los Estados miembros respeten las obligaciones establecidas en los Tratados;
- 3) Interpretar el Derecho de la Unión a solicitud de los jueces nacionales.

El Tribunal General está compuesto por al menos un Juez por cada Estado miembro y es competente, sobre todo, para conocer de los recursos directos interpuestos por personas físicas o jurídicas y dirigidos contra los actos de las instituciones y de los órganos y organismos de la Unión Europea; también conoce de los recursos formulados por los Estados miembros contra la Comisión y, entre otros, de los recursos dirigidos a obtener la reparación de los daños causados por las instituciones de la Unión Europea o sus agentes.

I.2 LOS ACTORES NO INSTITUCIONALES DE LA UE:

— LAS CUMBRES y REUNIONES INFORMALES:

(Reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión en la que tratan temas relacionados con la Unión, aunque sin el carácter de Consejo Europeo. Reciben normalmente el nombre de Reunión informal del Consejo Europeo cuando solo se reúnen los Jefes de Estado y de Gobierno y el de Cumbre o Cumbre internacional cuando lo hacen con un actor internacional exterior a la Unión).

Hasta la institucionalización del Consejo Europeo por el Tratado de Lisboa eran las “reuniones en la cumbre” el mecanismo ordinario en que los Jefes de Estado y de Gobierno de los miembros de las entonces Comunidades Europeas adoptaban sus orientaciones y prioridades políticas generales.

Los instrumentos ordinarios a través de los que se expresan los acuerdos alcanzados en estas reuniones y cumbres son las **Notas informativas**, las **Declaraciones** y los **Planes de Acción**.

I.3 LOS DIVERSOS ACTOS DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES Y NO INSTITUCIONALES

ACTOS DE LAS INSTITUCIONES DE LA UE	
Derecho originario	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ TUE. ▪ TFUE. ▪ Tratado CEEA. ▪ Protocolos, Anexos, Declaraciones anejas. ▪ Acta Final Conferencia Lisboa. ▪ Tratados de Adhesión nuevos estados miembros. ▪ Carta Derechos Fundamentales de la UE.
Derecho Derivado	
Actos tipificados	
Legislativos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reglamentos. ▪ Directivas. ▪ Decisiones. ▪ Recomendaciones. ▪ Dictámenes.
Actos Delegados	— Reglamentos delegados.
Actos de ejecución	— Directivas delegadas. — Decisiones delegadas.
Actos no tipificados	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Resoluciones ▪ Programas ▪ Conclusiones ▪ Acuerdos interinstitucionales
Otras fuentes del Derecho de la UE	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho Internacional Público. ▪ Decisiones de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo (derecho duro). Publicación en el DOUE, serie L. ▪ Resoluciones, Declaraciones y Conclusiones de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo (derecho duro). Publicación en el DOUE, serie C. ▪ Principios Generales del Derecho.

— El **Derecho originario** está formado por el conjunto de normas que integran lo que el Tribunal de Justicia de la UE denomina a veces como “*la Carta Constitucional*”. En concreto está integrado por el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la UE y el Tratado de la Comunidad Europea de Energía Atómica, los protocolos a esos Tratados, los anexos y las declaraciones anejas al Acta Final de la

Conferencia de Lisboa¹⁶. También hay que incluir en el Derecho originario los tratados de adhesión de los nuevos Estados miembros, así como la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Los actores principales de este Derecho son los Estados miembros.

- El **Derecho derivado**: está formado por las normas adoptadas por las instituciones para aplicar el Derecho originario. Hablamos de actos tipificados (Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes) y de actos no tipificados (resoluciones, programas, conclusiones, etc.).

La primacía de las normas de la UE sobre las normas de los Estados miembros y el efecto directo de muchas de ellas son dos aspectos muy relevantes para explicar las relaciones entre el ordenamiento de la UE y el de sus Estados miembros

Los principales actos del Derecho derivado.

Siguiendo las previsiones del Tratado de Funcionamiento de la UE y de la práctica institucional, examinamos primero los actos atípicos del Derecho derivado.

I.3.1 ACTOS ATÍPICOS

Actos de la UE que no están expresamente regulados en los Tratados. Reciben numerosas denominaciones, como:

- **resoluciones** (adoptadas por ejemplo por el Parlamento Europeo o por otros órganos),
- **programas** (en el terreno ambiental o en otros terrenos),
- **conclusiones** de la presidencia (adoptadas por el Consejo Europeo), etc.

La concreción de su valor jurídico plantea dificultades; desde luego, no interesa tanto su denominación como su contenido, las posibles obligaciones jurídicas en ellos insertas, ya sea para un órgano o institución de la Unión, ya para uno o varios Estados miembros, incluso para particulares. Por eso habrá

¹⁶ Ver Diario Oficial de la UE, C 83, 30 Marzo 2010

que analizar en cada acto si se contienen ese tipo de obligaciones o estamos ante actos sin relevancia jurídica concreta.

- **acuerdos interinstitucionales**¹⁷; los celebran el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión y, según el art. 295 del T.F.U.E., “*podrán tener carácter vinculante*”, desde luego siempre que respeten los Tratados.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia reconoce valor jurídico obligatorio a algunos actos atípicos por lo menos desde 1986 (caso de Les Verts/Parlamento Europeo).

I.3.2 ACTOS TIPIFICADOS

Los modos de adopción de los actos legislativos son tres: codecisión, dictamen conforme y consulta.

La **codecisión**¹⁸ es el procedimiento legislativo ordinario, que se utiliza ahora para adoptar la mayor parte de las normas de la UE. En el procedimiento de codecisión, el Parlamento no se limita a dar su opinión: comparte el poder legislativo en plano de igualdad con el Consejo.

Los actos tipificados pueden dividirse tres bloques:

I.3.2a LOS ACTOS LEGISLATIVOS

El Reglamento es una norma de Derecho derivado, de alcance general, obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en los Estados miembros. Suele compararse con la ley en los ordenamientos internos.

La Directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. El Reglamento no deja libertad alguna, la Directiva sí. Dirigida a los Estados Miembros, les obliga a cumplir sus fines, si bien les deja libertad en la forma y los medios.

La **Decisión**, que será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos. A veces se les llama “*reglamentos particulares*”.

¹⁷ Este tipo de acuerdos existen desde hace mucho tiempo, pero sin regulación en el derecho originario; estamos ante una aportación del Tratado de Lisboa

¹⁸ Art. 294 TFUE; es una norma amplia y compleja.

Además de estos los actos legislativos vinculantes, hemos de hablar de dos actos legislativos no vinculantes, la Recomendación y el Dictamen.

La **Recomendación** es una opinión de una institución sobre cierto problema o situación, que busca promover un comportamiento, no imponerlo.

Los **Dictámenes**, adoptados por la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, son también pronunciamientos no obligatorios de diversas instituciones.

I.3.2b LOS ACTOS DELEGADOS.

Existe la posibilidad de delegar en la Comisión mediante un acto legislativo los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo.

El Parlamento Europeo y el Consejo podrán revocar la delegación. Esas normas son denominadas “*Reglamento Delegado*”, “*Directiva Delegada*” o “*Decisión Delegada*”.

I.3.2c LOS ACTOS DE EJECUCIÓN.

Los Estados miembros están obligados a adoptar todas las medidas de Derecho interno para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión. Pero en ocasiones también se atribuyen competencias de ejecución a la Comisión o al Consejo. Como indica expresamente dicha norma, en el título de los actos de ejecución figurará la expresión «*de ejecución*»

I.3.3 OTRAS FUENTES DEL DERECHO DE LA UE

Se pueden citar otras fuentes del Derecho de la UE; especialmente importantes son tres:

- El Derecho Internacional Público,
- las Decisiones de los Representantes de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo,
- los principios generales del Derecho.

a) Por lo que afecta al **Derecho Internacional Público**, como Organización Internacional, la UE está sometida a las normas de este ordenamiento.

Hay que tener asimismo presente la gran actividad convencional internacional de la UE.

Los arts. 216-219 TFUE regulan los **acuerdos internacionales**, celebrados por la Unión. El art. 216 observa que “*la Unión podrá celebrar un acuerdo con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales cuando así lo prevean los Tratados o cuando la celebración de un acuerdo bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en los Tratados, bien esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas*”. **Ha de observarse que tales acuerdos vinculan a la Unión y a los Estados miembros.**

Hablamos de diversos tipos de acuerdos, celebrados según los procedimientos fijados sobre todo en el art. 218. En él se prevé la participación tanto del Consejo como del Parlamento Europeo, si bien la competencia para la celebración de acuerdos internacionales está atribuida al Consejo (art. 218 TFUE). En materia migratoria destacan los acuerdos de readmisión, celebrados por la Unión en un significativo número de casos.

b) Los **actos de los Representantes de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo** son una categoría muy difícil de caracterizar, que han sido calificados como “*una categoría mixta entre lo internacional y lo institucional*”¹⁹.

Tales actos se mueven entre el Derecho blando (a veces expresan simples posiciones políticas, sin ningún elemento jurídico) y el Derecho duro.

Tienen asimismo diversas denominaciones; suelen ser denominados a veces **resoluciones**, en ocasiones **declaraciones** y en otros momentos **conclusiones** (que constituyen Derecho blando o Derecho en formación).

Pero incluyen asimismo las **Decisiones** de tales Representantes, que deben calificarse como Derecho duro.

Las primeras se publican en el Diario Oficial de la UE, serie C (Comunicaciones e Informes), mientras las segundas aparecen en la serie L

¹⁹ A.MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS, Instituciones y Derecho de la Unión Europea, 6ª edic., Tecnos, Madrid 2010, pág. 360. Ver M. PALOMARES AMAT, Los actos de los representantes de los Estados miembros en el seno del Consejo de la Unión Europea, Bosch, Barcelona 2004.

(Legislación)²⁰. De la importancia de las Decisiones da idea el hecho de que los Estados que se adhieren a la UE están obligados asimismo a adherirse a dichas Decisiones.

Ya rizando el rizo, encontramos con relativa frecuencia algunos de estos actos (resoluciones, conclusiones, decisiones) que son a la vez del Consejo de la UE y de los representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo²¹.

c) Respecto a **los principios generales del Derecho** ha de destacarse que son normas no escritas. Pero el Tribunal de Justicia de la UE se vale de ellos con gran frecuencia desde hace mucho tiempo.

Esperamos que estas aclaraciones conceptuales y precisiones terminológicas podrán evitar, de cara a futuros recursos ante el TJUE, que se produzcan situaciones procedimentales como la que es descrita por el Tribunal General en los Autos de 28.02.2017, que ha impedido que se entre a conocer sobre el fondo del asunto acerca de la adecuación al Derecho de la Unión de los Acuerdos alcanzados entre Turquía y la Unión Europea -constituidos, a criterio de los autores de este trabajo y según queda evidenciado en los apartados que siguen, por actos de diversas Instituciones de la UE, en cuya preparación han participado actores no institucionales de la Unión con acciones como la constituida por el declarado judicialmente “inexistente” Acuerdo de 18.03.2016 del Consejo Europeo-.

II. LOS ANTECEDENTES HASTA EL “INEXISTENTE” ACUERDO DEL CONSEJO EUROPEO “UNIÓN EUROPEA – TURQUÍA DE 18 DE MARZO DE 2016”.

²⁰ Ver, por ejemplo, las Conclusiones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre la promoción de la diversidad cultural y el diálogo intercultural en las relaciones exteriores de la Unión Europea y de sus Estados miembros, DOUE C 323E, 18.12.2008, p. 259, o la Decisión (2010/762/UE) de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 25 de febrero de 2010, por la que se fija en La Valeta la sede de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, DO L 324 de 9.12.2010, p. 47.

²¹ Aunque no sea en el terreno migratorio, ello sucede (por ejemplo) en Decisión del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea, reunidos en el seno del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la firma y la aplicación provisional del Acuerdo de transporte aéreo entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Canadá, por otra, DOUE L 207, 6.8.2010, p. 30.

Aclarado en el apartado I anterior el “quién es quién” entre las Instituciones de la Unión Europea –Consejo Europeo, Consejo, Comisión y Parlamento Europeo– y fuera de ellas –Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros– y sucintamente analizados los actos jurídicos típicos y atípicos de la Unión, podemos ya acometer la tarea de exponer los antecedentes que han dado lugar a la “*Declaración Unión Europea–Turquía de 18.03.2016*”, determinar las Instituciones que han participado en su génesis y poner de manifiesto las que están procediendo a su ejecución.

II.1. El Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales²².

Entre los antecedentes más directos encontramos el iter legislativo del “*Acuerdo entre la UE y Turquía sobre readmisión de residentes ilegales*”.

A propuesta de la Comisión Europea y previa aprobación del Parlamento Europeo, mediante **Decisión 2012/499/UE del Consejo, de 26 de junio de 2012** (publicado en el DOUE de 8 de septiembre de 2012) se autorizó por el Consejo, en nombre de la Unión, la firma del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales, a reserva de su celebración posterior.

La firma del Acuerdo entre la Unión Europea y Turquía tuvo lugar el 16 de diciembre de 2013, publicándose el texto de los acuerdos internacionales en el DOUE de 7 de mayo de 2014²³.

El referido Acuerdo de 16.12.2013 (publicado en el DOUE de 07.05.2014) se cuida de precisar que su contenido no afectará a los derechos y obligaciones y responsabilidades de la Unión, sus Estados miembros y Turquía que dimanen del Derecho internacional y, en particular, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950 y de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951²⁴.

²² Definición terminológica cuando menos inadecuada y desafortunada, pues introduce de forma impropia el adjetivo de “ilegales” referido a personas. En realidad se refiere a situaciones de ilegalidad o irregularidad y por tanto a las personas que se encuentren en dichas situaciones.

²³ En el DOUE de 7 de mayo de 2014 se publica la Decisión del Consejo de 14 de abril de 2014 de aprobación, en nombre de la Unión, del Acuerdo de 16 de diciembre de 2013, sobre readmisión de residentes ilegales.

²⁴ Recordamos que Turquía ratificó la CEDH en el año 1954 y es miembro del Consejo de Europa desde el año 1949. Su participación en el presupuesto del Consejo de Europa para 2017 (328 millones de euros) es de 33.849.161 euros. Turquía es parte de la Convención de Ginebra con “limitación geográfica” desde 1962 y del Protocolo de 1967 desde 1968 .

En el mismo Acuerdo se destaca también que no podrá afectar a los derechos y garantías procesales de las personas que estén sujetas a procedimientos de retorno o que soliciten asilo en un Estado miembro según lo establecido en los correspondientes instrumentos jurídicos de la Unión.

La aprobación por parte de la Unión se produjo el 14 de abril de 2014 mediante la **Decisión del Consejo 2014/252/UE**²⁵, acordándose su notificación a través del Presidente del Consejo.

Finalmente **la entrada en vigor del Acuerdo** firmado el 16 de diciembre de 2013, se produjo **el 1 de octubre de 2014**, si bien se dispuso que las disposiciones de los arts. 4 y 6 referidas a la readmisión de los nacionales de terceros países y apátridas iniciarían su vigencia a partir del 1 de octubre de 2017.

El Acuerdo de 16 de diciembre de 2013 en su anexo denominado “**Declaración conjunta sobre asistencia técnica**” señala que “*Turquía y la Unión acuerdan intensificar su cooperación para cumplir el reto común de gestión de los flujos migratorios y abordar la migración irregular en particular. Con ello, Turquía y la Unión expresarán su compromiso con el reparto internacional de cargas, la solidaridad, la responsabilidad conjunta y el entendimiento común*”.

También se indica en dicha **Declaración conjunta** que “*esta cooperación tendrá en cuenta las realidades geográficas y se sustentará en los esfuerzos de Turquía en su calidad de país candidato que negocia su adhesión. También tendrá en cuenta la Decisión 2008/157/CE del Consejo, de 18 de febrero de 2008, relativa a los principios, prioridades y condiciones contemplados en la Asociación para la adhesión con la República de Turquía y el Programa Nacional de Turquía de 2008 para la adopción del acervo de la UE, en los que Turquía acepta y está dispuesta a aplicar todo el acervo de la UE en el momento de la adhesión a la Unión*”.

Finaliza la “*Declaración conjunta sobre asistencia técnica*” señalando el compromiso de la Unión a aportar una mayor asistencia financiera para apoyar a Turquía en la aplicación del Acuerdo de readmisión de personas ilegales.

²⁵ <http://www.boe.es/doue/2014/134/L00001-00027.pdf>

II.2.- El Plan de Acción Conjunto con Turquía. Las Cumbres de 29 de noviembre de 2015 y de 7 de marzo de 2016.

II.2.1. El Consejo Europeo de 15 de octubre de 2015.

El 15 de octubre de 2015, tiene lugar en Bruselas un Consejo Europeo ordinario en el que, entre otros extremos, se informa que “*Acoge con satisfacción el **plan de acción conjunto con Turquía**²⁶”, que había sido aprobado *ad referenda*²⁷ ese mismo día 15 de octubre²⁸.*

En las **Conclusiones** de ese Consejo Europeo de 15 de octubre de 2015 se señala que el **Plan de acción conjunto**, “forma parte de un programa global de cooperación fundamentado en una responsabilidad común, compromisos recíprocos y en la consecución de resultados. El éxito de su aplicación contribuirá a acelerar el cumplimiento del plan de trabajo sobre liberalización de visados para todos los Estados miembros participantes y la plena aplicación del acuerdo de readmisión. Los avances realizados se evaluarán en la primavera de 2016. La UE y sus Estados miembros están dispuestos a incrementar la cooperación con Turquía y a reforzar considerablemente su implicación política y financiera dentro del marco establecido. Es preciso imprimir un nuevo impulso al proceso de adhesión con el fin de realizar avances en las negociaciones de acuerdo con *el marco de negociación y las conclusiones pertinentes del Consejo*”.

El objetivo de este Plan conjunto entre la Unión y Turquía aprobado *ad referenda* el 15 de octubre de 2015 es reforzar la cooperación para prestar apoyo a los refugiados sirios bajo protección temporal y a sus comunidades de acogida en Turquía, así como para evitar que se produzcan flujos de

²⁶ El Plan conjunto se presenta por la Comisión el 6 de octubre de 2015 y se acuerda *ad referéndum* el 15 de octubre de 2015. Los Autos del TG objeto de análisis en su apartado 1 de Antecedentes del litigio parte de este acuerdo sin mencionar que se trataba de un acuerdo *ad referenda*.

²⁷ Se dice del Convenio o acuerdo cuya validez queda condicionada a ser aprobado por la autoridad / institución competente respectiva.

²⁸ La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y social europeo y la Comité de las regiones de 13.5.2015, titulada “*Una Agenda Europea de Migración*”, en su pág. 9 ya señalaba: “*Un buen ejemplo de lo mucho que se puede ganar gracias a una mayor cooperación lo constituye Turquía. Desde el inicio de 2014, Turquía ha recibido 79 millones EUR para contribuir a sus esfuerzos destinados a hacer frente a la presión sobre su sistema de gestión de los refugiados y ayudar a evitar peligrosas travesías en el Mediterráneo oriental. El despliegue de un funcionario de enlace de Frontex en Turquía consolidará la cooperación*” (COM(2015)240 final).

migración irregular hacia la UE. La aplicación del PAC debe, por tanto, poner orden en los flujos migratorios y contribuir a contener la migración irregular²⁹.

“El plan de acción, trata de hacer frente a la actual situación de crisis de tres maneras: (a) abordar las causas fundamentales que conducen a la afluencia masiva de sirios, (b) mediante el apoyo a los sirios bajo protección temporal y las comunidades de acogida en Turquía (Parte I) y (c) mediante el fortalecimiento de la cooperación para prevenir la migración irregular fluye a la UE (Parte II)”.

Asimismo, se señala que el Plan se basa en los compromisos asumidos por Turquía y la UE en otros contextos en particular en el Diálogo liberalización de visados.

Se acuerda que la implementación del plan de acción será dirigido y supervisado conjuntamente por la Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y por el Gobierno turco a través de la creación del grupo de trabajo de alto nivel UE-Turquía sobre la migración³⁰.

Las acciones concretas por parte de la UE que se detallan son principalmente de carácter financiero de apoyo a Turquía con nuevos fondos al margen del IPA (Instrumento de preadhesión) a través del Fondo Fiduciario de la UE para la identificación de crisis.

Las prioridades y las áreas en las que deberían asignarse los recursos será decidido en forma conjunta con las autoridades turcas. Si bien se señalan que se deberá dar prioridad a las acciones:

- que proporcionan ayuda humanitaria inmediata;
- de prestación de apoyo jurídico, administrativo y psicológico;
- de apoyo a los centros de la comunidad;

²⁹ Resulta ciertamente paradójico que se reconozca en el Plan conjunto la situación de necesidad de protección temporal de los refugiados sirios y al mismo tiempo no se pongan en marcha los mecanismos jurídicos previstos en el Derecho de la Unión para este tipo de situaciones como es la Directiva [2001/55/CE](#) del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

³⁰ Traducción de los autores. El texto en inglés: “The implementation of the Action Plan will be jointly steered and overseen by the European Commission and the High Representative / Vice President and the Turkish government through the establishment of the EU-Turkey high-level working group on migration”.

- para la mejora de la autosuficiencia y la participación en la economía y su integración social durante su estancia en Turquía;
- para la mejora del acceso a la educación a todos los niveles;
- y también acciones de apoyo a las comunidades de acogida en ámbitos como las infraestructuras y servicios.

Turquía por su parte se comprometía a:

- mejorar la aplicación efectiva de la ley de extranjería y de protección internacional;
- asegurar el registro de los migrantes y
- adoptar e implementar políticas, leyes y programas para facilitar a los ciudadanos sirios bajo protección temporal para tener acceso durante su estancia en Turquía a los servicios públicos, incluyendo la educación para los alumnos, a los servicios de salud y su participación en la vida económica y
- garantizar que las personas vulnerables sean identificadas y atendidas.

El PAC se complementaría con

- el diálogo para la liberalización de visados³¹,
- la hoja de ruta de visados³² y
- las disposiciones del Acuerdo de readmisión UE-Turquía .

II.2.2. La activación del Plan conjunto. La primera Declaración conjunta UE-Turquía de 29 de noviembre de 2015.

El 29.11.2015 tiene lugar una Cumbre entre los Presidentes o Jefes de Gobierno de los Estados miembros de la Unión y el representante de la República de Turquía.

³¹ Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO que modifica el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (Turquía). COM(2016) 279 final.

³² La Comisión el 4 de mayo de 2016, a la vista de que “*Turquía ha hecho progresos impresionantes, especialmente en las última semanas*”, propuso al Parlamento Europeo y al Consejo la supresión de la obligación de visado para los ciudadanos de Turquía. En el Comunicado de la Comisión se manifiesta que: “*La liberación del régimen de visado para Turquía es un componente clave de la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016*”. Ver Comunicado de prensa de la Comisión Europea en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1622_es.htm.

Pese a su carácter de Cumbre y no de Consejo Europeo los acuerdos alcanzados se documentan en una denominada **Declaración conjunta UE-Turquía** que expresa en primer término el deseo de ambas partes de “*revitalizar el proceso de adhesión*”, recordándose que Turquía es candidato desde 1999 y que negocia su adhesión a la UE desde el 2005.

La Declaración, entre otras cuestiones, contiene el acuerdo de la celebración de cumbres periódicas dos veces al año que proporcionen una adecuada plataforma para evaluar el desarrollo de las relaciones UE-Turquía y analizar cuestiones internacionales.

También se conviene que el

- **Acuerdo de readmisión de residentes ilegales de 16 de diciembre de 2013 sea plenamente aplicable a partir de junio de 2016 y**
- se adopta la decisión de **activar el Plan de Acción Conjunto de 15 de octubre de 2015.**

A pesar que los acuerdos se toman en el marco no institucional de una Cumbre entre los Presidentes o Jefes de Gobierno de los Estados miembros de la Unión y el representante de la República de Turquía, la Comisión Europea en su Informe al Parlamento Europeo y al Consejo de 4 de marzo de 2016 titulado “*Plan de acción conjunto UE-Turquía-Tercer informe de ejecución), Bruselas, 4.3.2016 COM(2016) 144 final*”, señala que “**El 29 de noviembre de 2015, en la Cumbre UE-Turquía, ambas partes activaron el Plan de Acción Conjunto (PAC) que había sido aprobado ad referendum el 15 de octubre de 2015**³³”.

El objetivo del documento “*es informar sobre el seguimiento dado por Turquía y la UE al cumplimiento de sus respectivos compromisos durante el periodo de notificación, tres meses después de la puesta en marcha del PAC*”.

Por su parte, en el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 4.3.2016 titulado “*Segundo informe sobre los progresos realizados por Turquía en el cumplimiento de los requisitos de visados. Hoja de ruta de la liberalización (COM(2016) 140 final)*”, **se menciona ya el compromiso de**

³³ El TG también menciona en los Autos de 28.02.2017 la activación del PAC tras la Cumbre del 29 de noviembre, pero no aclarará por qué en este caso acepta la existencia y efectos del acuerdo y sin embargo considerará “inexistente” la Declaración de 18 de marzo de 2016 adoptada igualmente en una Cumbre Unión Europea - Turquía.

Turquía en aplicar el Acuerdo de readmisión a partir del 1 de junio de 2016.

Es decir que los acuerdos y compromisos alcanzados en la Cumbre de 29.11.2015 entre los Presidentes o Jefes de Gobierno de los Estados miembros de la Unión y el representante de la República de Turquía, **sí tuvieron efectos precisos respecto de la Unión Europea** dado que supuso entre otros *“la activación del Plan Conjunto UE-Turquía que había sido aprobado ad referendum el 15 de octubre de 2015³⁴”* y la propuesta de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 4 de mayo de 2016, a la vista de que *“Turquía ha hecho progresos impresionantes, especialmente en las última semanas”*, de la supresión de la obligación de visado para los ciudadanos de Turquía.

II.2.3. La Cumbre de 7 de marzo de 2016. La nueva Declaración unilateral UE sobre Turquía de 7 de marzo de 2016.

El 7 de marzo de 2016, se produce una nueva Cumbre en la que se provoca una nueva Declaración, en este caso no conjunta, de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE en la que se señala *“los progresos alcanzados en la puesta en práctica del Plan de Acción Conjunto. Turquía confirmó su compromiso de aplicar el acuerdo bilateral de readmisión firmado con Grecia para aceptar el rápido retorno de todos los migrantes que no estén necesitados de protección internacional que crucen de Turquía a Grecia y readmitir a todos los migrantes irregulares interceptados en aguas turcas”*.

Continúa la Declaración de 7 de marzo de 2016 señalando los principales compromisos que se habrían alcanzado en la mencionada Cumbre:

“Acordaron trabajar sobre la base de los principios que contienen:

- retornar a todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas, haciéndose la UE 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 UE, en el marco de los compromisos vigentes;*

³⁴ Que la convalidación de la aprobación “ad referendum” se pudiera producir en el marco de una Cumbre y no de un Consejo Europeo es una cuestión que debiera ser dilucidada por el Tribunal General a la vista de la solución dada a los recursos de anulación presentados contra la, a juicio del TG, “inexistente” Declaración UE-T de 18 de marzo de 2016.

- *acelerar la ejecución de la hoja de ruta para la liberalización de los visados con todos los Estados miembros con vistas a la eliminación de la exigencia de visado para los ciudadanos turcos a más tardar a finales de junio de 2016³⁵;*
- *agilizar el desembolso de los 3.000 millones de euros inicialmente asignados para garantizar la financiación de un primer conjunto de proyectos antes de finales de marzo y decidir sobre una financiación adicional para el Mecanismo para los refugiados en favor de los sirios;*
- *preparar lo antes posible la decisión relativa a la apertura de nuevos capítulos en las negociaciones de adhesión, basándose en las Conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2015;*
- *trabajar con Turquía en cualquier empeño común para mejorar las condiciones humanitarias en el interior de Siria que permita a la población local y a los refugiados vivir en zonas más seguras.*

El presidente del Consejo Europeo llevará adelante estas propuestas y concretará los detalles con la parte turca antes del Consejo Europeo del mes de marzo. Estos trabajos respetarán el Derecho europeo e internacional”.

Por su parte el Consejo, considerando el reiteradamente Acuerdo de readmisión de residentes ilegales de 16 de diciembre de 2013 y los acuerdos políticos alcanzados en la Cumbre celebrada el 29.11.2015, adopta en 23 de marzo de 2016 la **DECISIÓN (UE) 2016/551 DEL CONSEJO**, por la que se establece la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Comité Mixto de Readmisión sobre una Decisión del Comité Mixto de Readmisión relativa a las normas de desarrollo a efectos de la aplicación, a partir del 1 de junio de 2016, de los artículos 4 y 6 del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales.

Además de sobre el contenido obligatorio que resulta para la Unión Europea de los antecedentes reseñados, los autores de este trabajo llaman la atención de cómo en los actos, típicos o atípicos, han tenido intervención actores institucionales de la Unión –Comisión, Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Consejo- junto con actores no institucionales –Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de Estados miembros-.

³⁵ Curiosamente el TG que menciona la citada Declaración y los acuerdos que contiene en el punto 4 de los Antecedentes de sus autos no cuestiona su validez jurídica respecto de la Unión, pese a ser adoptada unilateralmente y tras la celebración de una Cumbre, no Consejo Europeo, UE-T

II.3. El Consejo Europeo de 17 y 18 de marzo y la Cumbre de 18 de marzo. La Declaración UE-Turquía de 18.03.2016.

Los días 17 y 18 de marzo de 2016, tiene lugar en Bruselas un Consejo Europeo ordinario –aunque, según el Tribunal General en los Autos de 28.02.2017, tuvo lugar el Consejo Europeo Ordinario únicamente el 17 de marzo de 2016, y lo que el 18 de marzo de 2016 se habría celebrado no tendría el carácter de Consejo Europeo, sino de Cumbre de Jefes de Estado y/o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión-.

Pese a tales disquisiciones, que sin embargo serían decisivas para el fallo del Tribunal General, el 18 de marzo de 2016 se publicita en el Sitio Web del Consejo y del Consejo Europeo una denominada “**Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016**” en la que, sin precisar si la información se refiere al Consejo Europeo del 17 de marzo de 2016 y/o a la Cumbre de 18 de marzo de 2016, o a ambos, se da cuenta de la reafirmación del compromiso conjunto con la aplicación del Plan de Acción Conjunto puesto en marcha el 29 de noviembre de 2015.

Dos días antes de producirse la Declaración de 18 de marzo de 2016, es decir el 16 de marzo de 2016, se publica la **Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo “Nuevas medidas operativas de la cooperación UE-Turquía en el ámbito de la migración. Bruselas, 16.3.2016 COM(2016) 166 final”**. En el documento se recogen los acuerdos alcanzados en la Cumbre de 7 de marzo de 2016 y se concluye señalando 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, junto con el programa de reasentamiento «1 por 1», constituirán una iniciativa temporal y extraordinaria, que debe comenzar lo antes posible. El objetivo perseguido es sustituir los actuales flujos masivos irregulares de migrantes por un proceso controlado y legal. Asimismo se pretende romper el círculo vicioso de refugiados y migrantes que pagan a los traficantes y arriesgan sus vidas.*

La presente 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»”.

Asimismo, contiene las medidas legislativas y logísticas que han de adoptarse con carácter de urgencia para poner en marcha el proceso.

Entrando ya en el contenido de la **Declaración de 18.03.2016**, en ella se acuerdan establecer las siguientes líneas de actuación adicionales:

1) Retorno de nuevos migrantes irregulares:

- 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.
- Se descarta todo tipo de expulsión colectiva contraria al Derecho internacional y de la UE. Particularmente se señala la protección de “todos los migrantes” respecto del principio de no devolución.
- Todos 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.
- Los gastos de las operaciones de retorno de migrantes irregulares correrán a cargo de la UE.

2) **Reasentamiento 1:1.** Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas.

3) Turquía tomará todas las medidas necesarias para evitar que se abran nuevas rutas marítimas o terrestres de migración ilegal desde Turquía a la UE y cooperará a tal efecto con los estados vecinos, así como con la UE.

4) **Régimen de admisión humanitaria.** En cuanto esté cesando el paso irregular entre Turquía y la UE, o al menos se haya reducido de manera sustancial y duradera, se pondrá en marcha un régimen voluntario de admisión humanitaria. Los Estados miembros de la UE contribuirán a este régimen de manera voluntaria³⁶.

5) **Visados:** Se acelerará con respecto a todos los Estados miembros participantes el cumplimiento de la hoja de ruta de liberalización de visados

³⁶ Ver Recomendación de la Comisión de 11.1.2016 relativa a un régimen voluntario de admisión humanitaria con Turquía, C(2015) 9490 final.

con vistas a suprimir los requisitos de visado para los ciudadanos turcos a más tardar al final de junio de 2016, siempre que se hayan satisfecho todos los criterios de referencia³⁷.

- 6) **Financiación.** La UE, en estrecha cooperación con Turquía, acelerará más el desembolso de los 3000 millones de euros inicialmente asignados en virtud del Mecanismo para los refugiados en Turquía y garantizará la financiación de más proyectos destinados a personas bajo protección temporal. Cuando estos recursos estén a punto de ser utilizados en su totalidad, y siempre que se cumplan los compromisos antedichos, la UE movilizará una financiación adicional para el Mecanismo por un importe de 3000 millones de euros adicionales hasta el final de 2018.
- 7) **Unión Aduanera.** La UE y Turquía han acogido favorablemente los trabajos en curso relativos al perfeccionamiento de la Unión Aduanera.
- 8) **Proceso de adhesión.** La UE y Turquía han vuelto a confirmar su compromiso de revigorizar el proceso de adhesión, según se indicó en su declaración conjunta de 29 de noviembre de 2015.
- 9) **Ayuda humanitaria.** La UE y sus Estados miembros colaborarán con Turquía en toda común empresa destinada a mejorar las condiciones humanitarias en el interior de Siria, en particular en determinadas zonas próximas a la frontera con Turquía.

Todos estos elementos se llevarán a cabo en paralelo y se supervisarán conjuntamente cada mes.

II.4 Actos posteriores a la Declaración UE-Turquía.

A continuación, damos cuenta de los más relevantes actos adoptados y publicados como consecuencia de la Declaración UE-Turquía:

II.4.1. Los Informes de la Comisión Europea.

La Comisión Europea consecuentemente ha presentado desde esa fecha cinco Informes sobre los avances registrados en la aplicación de la

³⁷ Ver Informes sobre los progresos realizados por Turquía en el cumplimiento de los requisitos de la hoja de ruta para la liberalización del régimen de visados. Primer Informe, COM(2014) 646 final Segundo Informe, COM(2016) 140 final.

Declaración UE-Turquía, el último de ellos el 2 de marzo de 2017, que prevé la elaboración de un próximo sexto informe para el mes de junio de 2017³⁸:

- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO Primer informe sobre los avances registrados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía, Bruselas, 20.4.2016 COM(2016) 231 final
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO. Segundo informe sobre los progresos registrados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía. Bruselas, 15.6.2016 COM(2016) 349 final.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO Tercer informe sobre los avances registrados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía, Bruselas, 28.9.2016 COM(2016) 634 final.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO Cuarto informe sobre los avances registrados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía. Bruselas, 8.12.2016 COM(2016) 792 final
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO. Quinto informe sobre los progresos realizados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía. COM(2017) 204 final, 2.3.2017.

Y si en el apartado II.2.3 anterior los autores significaban en su último párrafo tanto el contenido obligatorio resultante para la Unión Europea de los actos, típicos y/o atípicos, y los actores institucionales y/o no que han tenido intervención en ellos, también ahora se pone de manifiesto que aún cuando en la “*Declaración Unión Europea – Turquía de 18.03.2016*”, y según la tesis del Tribunal General en los tres Autos de 28.02.2016⁷, no se hubiera adoptado acuerdo alguno vinculante para la Unión Europea, se han producido actos posteriores de ejecución en lo que respecta a la gestión de la crisis migratoria

³⁸ Ver asimismo los Informes sobre los progresos realizados por Turquía en el cumplimiento de los requisitos de la hoja de ruta para la liberalización del régimen de visados, en particular el Segundo Informe, COM(2016) 140 final de 4.3.16.

de los que resultan obligaciones para la Unión Europea en los que sí han participado el Consejo Europeo, la Comisión y el Consejo³⁹.

El primero de los Informes de la Comisión de 20 de abril de 2016, señala que la “*Declaración fue precedida de seis principios enunciados en la Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno del 7 de marzo*: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/>. La Comisión manifestó su posición en una Comunicación titulada «Nuevas medidas operativas de la cooperación UE-Turquía en el ámbito de la migración» [COM(2016) 166 final de 16 de marzo de 2016]”.

Asimismo, se indica que “El Consejo Europeo ha recalcado que la puesta en práctica de la Declaración con Turquía es una responsabilidad común de la UE que requiere un esfuerzo común de la Unión”. Y consecuentemente se reseñan las actuaciones puestas en marcha de forma inmediata por la Comisión Europea y otros órganos de la Unión.

Entre otras, el nombramiento inmediato de un Coordinador de la UE que respondería del apoyo prestado a Grecia por la Comisión, las agencias de la UE y los demás Estados miembros y de “las medidas de los Estados miembros para la aplicación del programa de reasentamiento desde Turquía”. Se crea un equipo de coordinación; de un grupo de operaciones; y de un equipo centrado en el reasentamiento.

Por otra parte, “Un Comité Director, presidido por la Comisión y en el que participan Grecia, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés), Frontex y Europol, así como representantes de los Países Bajos (Presidencia del Consejo), Francia, el Reino Unido y Alemania, supervisa la aplicación de la Declaración en materia de retorno y de reasentamiento y procura eliminar los puntos de congestión”.

También se destaca “la adquisición de barcos de respuesta rápida y sistemas móviles de radar con 14 millones EUR procedentes de fondos de la UE” y “el intercambio de funcionarios de enlace”.

Centrando ahora nuestra atención en el 5º Informe de la Comisión sobre los progresos realizados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía, en el que

³⁹ Por otra parte, el Acuerdo migratorio UE-Turquía tuvo un amplio debate en el Parlamento Europeo. https://storify.com/europarl_en/turkeydebate.

se llega a hablar de “*el Plan de Acción Conjunto para la aplicación de la Declaración*” se pueden destacar:

- Los desembolsos que pasaron a ser de 750 millones euros.
- La firma de 39 contratos de proyectos por un importe de 1.500 millones euros.
- La propuesta de directrices de negociación con objeto de modernizar la Unión Aduanera entre la UE y Turquía.
- La colaboración del coordinador de la UE con las autoridades griegas, la agencia de la UE, las organizaciones internacionales y los Estados miembros para “*poner en práctica el Plan de Acción Conjunto sobre la aplicación de la Declaración UE-Turquía*”.
- Apoyo fronterizo con el despliegue de 790 agentes en Grecia, incluidos 70 agentes de apoyo en materia de readmisión “*como parte de la aplicación de la Declaración*”.
- Asimismo se informa de la reafirmación del Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2016 en su compromiso con la “*Declaración UE-Turquía*” que habría subrayado la importancia de “*una aplicación plena y no discriminatoria de todas sus disposiciones*”.

El Informe concluye afirmando que “*Se ha avanzado en todos los elementos de la Declaración, aunque su aplicación requiere un compromiso continuo y esfuerzos constantes*”.

II.4.2. Algunos de sus efectos en los Estados miembros y Turquía

La Declaración tuvo efectos también en la legislación de los Estados miembros afectados. En particular, Grecia adoptó la Ley 435 (Gaceta Oficial de 3.4.2016), por la que se establecen las disposiciones legales necesarias para aplicar, en su totalidad, los conceptos de tercer país seguro y primer país de asilo seguro, y para garantizar un procedimiento acelerado de examen de las solicitudes de asilo, que incluya vías de recurso. Y en el caso de Turquía una Ley adoptó una ley para aclarar que los ciudadanos sirios que retornen con arreglo a las nuevas normas podrán solicitar y recibir protección temporal, que se aplicará tanto a los sirios registrados previamente como a los que hayan sido registrados en Turquía. Además de las modificaciones legislativas,

Turquía dio garantías, mediante carta de 12 de abril de 2016, de que todos los sirios retornados obtendrán protección temporal tras el retorno.

Inicialmente los retornos se realizaron en virtud de los acuerdos bilaterales vigentes de readmisión entre Grecia y Turquía, si bien el acuerdo bilateral quedó sustituido por el **Acuerdo de readmisión UE-Turquía** a partir del 1 de junio (en lugar de la fecha de 1 de octubre de 2017 prevista inicialmente) en virtud del acuerdo tomado el 1 de abril, por el Comité Mixto de Readmisión UE-Turquía.

Como vemos, la “*inexistente*” Declaración provocó un importante número de actuaciones derivadas de los compromisos adquiridos tanto en la propia UE, como en los Estados miembros y la contraparte, Turquía.

II.4.3 Las Actas de las Sesiones del Consejo

Por otra parte, las Actas de las Sesiones del Consejo de la UE y de la Comisión posteriores a la fecha de la Declaración reflejan esta importante actividad:

- El Acta de la Sesión nº 3461 del Consejo de la UE (JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR), celebrada en Luxemburgo el 21 de abril de 2016 en el punto 7 titulado Migración refleja la actuación consecutiva al Consejo Europeo y medidas futuras.

En la reunión, particular y principalmente, se trató de la puesta en marcha de las Conclusiones del Consejo Europeo de 17 y 18 de marzo, así como de la Declaración de 18 de marzo de 2016.

“Migrations: Les ministres se sont penchés sur les progrès accomplis dans la mise en oeuvre des mesures qui doivent être prises pour atténuer rapidement les conséquences humanitaires négatives résultant de la situation migratoire actuelle, protéger les frontières extérieures de l'UE, endiguer les flux, réduire les migrations illégales et préserver l'intégrité de l'espace Schengen.

Les ministres ont réaffirmé qu'il était nécessaire d'accélérer la mise en oeuvre de la déclaration UE-Turquie du 18 mars et, en particulier, la réinstallation des réfugiés syriens en provenance de Turquie dans le cadre du programme "1 pour 1". Les États membres ont également été invités à accélérer la relocalisation des demandeurs d'asile en provenance de Grèce et d'Italie, conformément aux décisions prises par le Conseil en septembre 2015.

En outre, les ministres sont convenus de surveiller attentivement l'ouverture de toute nouvelle route migratoire. Il convient d'accorder une attention particulière à l'évolution de la situation en Méditerranée centrale, qui devrait faire l'objet d'un suivi très étroit afin d'éviter une crise majeure”.

En las sucesivas Sesiones del Consejo Europeo se continúan dictando actos en “*aplicación de la declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016*”.

- Acta de la Sesión nº 3465 del Consejo de la UE (JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR), celebrada en Bruselas el 20 de mayo de 2016 en el punto 6 titulado Migración se da cuenta de lo tratado sobre “*Aplicación de la declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016*”.

“Migrations: Le Conseil s'est penché sur la situation migratoire actuelle, et plus particulièrement sur la mise en oeuvre de la déclaration UE-Turquie du 18 mars. Les ministres ont réaffirmé qu'il était nécessaire d'accélérer la mise en oeuvre de la déclaration et en particulier la réinstallation des réfugiés syriens en provenance de Turquie dans le cadre du programme "1 pour 1". Les États membres ont également été invités à accélérer la relocalisation des demandeurs d'asile en provenance de Grèce et d'Italie, conformément aux décisions pertinentes du Conseil. En outre, le Conseil a souligné qu'il importait d'oeuvrer en faveur d'un programme d'admission humanitaire crédible visant à réinstaller dans l'UE des ressortissants syriens réfugiés en Turquie.

Les États membres partagent l'analyse faite par la Commission des mesures prises par la Turquie depuis le 20 mars, ainsi que le point de vue de la Commission selon lequel la Turquie a pris toutes les mesures nécessaires énoncées dans sa communication du 16 mars. Les États membres se sont dits convaincus que les migrants pouvaient et devraient être renvoyés vers la Turquie conformément à la déclaration UE-Turquie du 18 mars”.

- Acta de la Sesión nº 3473 del Consejo de la UE (JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR), celebrada en Luxemburgo los días 9 y 10 de junio de 2016 en el punto 18 titulado Migración se vuelve a reflejar lo tratado sobre “*Aplicación de la declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016*”.

“Migrations: Les ministres ont débattu de la situation migratoire actuelle et, en particulier, de la mise en oeuvre de la déclaration UE-Turquie du 18 mars et des flux migratoires en Méditerranée centrale.

Ils ont réaffirmé que les retours en Turquie depuis la Grèce devaient s'intensifier; à cette fin, des mesures doivent être prises de toute urgence en Grèce. L'assistance apportée par l'UE par l'intermédiaire de Frontex et de l'EASO devrait aussi viser en priorité à contribuer à ces retours grâce à une aide efficace en matière d'admissibilité et de recevabilité. Les États membres ont soutenu les mesures prises par les autorités grecques pour traiter la question des retours en Turquie.

Les ministres ont souligné la nécessité d'augmenter les capacités d'asile et d'améliorer les conditions de vies, en renforçant notamment les capacités d'accueil.

Les États participants ont été invités à accélérer la réinstallation de réfugiés syriens en provenance de Turquie dans le cadre du programme "un pour un" et à se préparer à un système d'admission humanitaire volontaire. Ils ont également été engagés à accélérer la relocalisation des demandeurs d'asile en provenance de Grèce et d'Italie, conformément aux décisions prises par le Conseil en septembre 2015.

- Por último, en la Sesión N° 3490 del Consejo de la UE (JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR) celebrada en Luxemburgo los días 13 y 14 de octubre se indica:

“Migrations: Les ministres de l'intérieur ont discuté des défaillances au niveau de la mise en oeuvre des différentes mesures adoptées jusqu'à présent dans le domaine des migrations. Ils ont accordé une attention particulière à la mise en oeuvre de la déclaration UE-Turquie et à la situation en Italie et en Grèce ainsi qu'à l'état d'avancement des programmes de relocalisation et de réinstallation et aux appels à experts des agences.

Les ministres ont pris bonne note des recommandations formulées par la présidence et se sont notamment engagés à augmenter le nombre d'experts fournis par les États membres aux agences (en particulier l'EASO).

II.4.4 Actos legislativos

Es asimismo destacable:

- La **DECISIÓN (UE) 2016/1754 del CONSEJO**, de 29 de septiembre de 2016, que modifica la Decisión (UE) 2015/1601, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en

beneficio de Italia y de Grecia.

En el Considerando (4) de la Decisión se informa los acuerdos alcanzados entre la UE y Turquía el 18 de marzo de 2016, evidenciando la existencia de los compromisos y de la Declaración subsiguiente que los publicita: “Con el objetivo de poner fin a la migración irregular a la UE procedente de Turquía, el 18 de marzo de 2016 (4 Declaración UE-Turquía de 2016), la UE y Turquía acordaron varias líneas de actuación, incluido el reasentamiento, por cada nacional sirio procedente de las islas griegas readmitido por Turquía, de otro nacional sirio procedente de Turquía en los Estados miembros de la UE, dentro del marco de los compromisos vigentes (...).”

- Finalmente nos referimos a la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de mayo de 2016, COM (2016) 279 final que modifica el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (Turquía). En el apartado 1 de la Exposición de Motivos y nota a pie de página 5 del texto de propuesta de Reglamento, se refiere expresamente a la última reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE y Turquía que “concluyó con una Declaración UE-Turquía”.

La cita de la “Declaración UE-Turquía” ya no se contiene en una mera noticia o comunicado de prensa, sino en un acto legislativo del Consejo, publicado en el DOUE de 1 de octubre de 2016, L 268/82 o en el Expediente interinstitucional que contiene la Propuesta de Reglamento a la que nos hemos referido en el párrafo anterior.

III. EL TRIBUNAL GENERAL DECLARA LA “INEXISTENCIA” DE LA DECLARACIÓN DE 18 DE MARZO DE 2016 EN RELACIÓN CON EL DERECHO DE LA UE.

Y tras la relatada sucesión de Cumbres y reuniones del Consejo Europeo y del Consejo, de la publicación de las variadas Declaraciones, Decisiones y Comunicaciones indicadas, de la implementación de un importante conjunto de actuaciones de las diversas instituciones de la Unión, de las que se da noticia en las Actas de las Sesiones, con fecha 22 de abril de 2016 se presentan ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea los tres recursos

de anulación de los que ha conocido el Tribunal General como asuntos T-192/2016, T-193/2016 y T-257/2016, que han dado lugar a los Autos de 28 de febrero de 2017⁴⁰.

III.1 Los antecedentes y las posiciones de las partes.

Los **demandantes** estiman:

- a) Que la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016 es un acto atribuible al Consejo Europeo y sujeto al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ex art. 263 del T.F.U.E.
- b) Que tal acto materializa un acuerdo internacional entre la UE y Turquía.
- c) Solicitan el pronunciamiento judicial sobre su acomodo a la legalidad internacional y al Derecho de la Unión.

Frente a las pretensiones de los demandantes, tanto el Consejo Europeo, como el Consejo y la Comisión alegaron como argucia procesal “*la excepción de inadmisibilidad manifiesta*”. Bélgica y Grecia solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo Europeo.

La **postura de las tres Instituciones de la UE** –Consejo Europeo, Consejo y Comisión- era clara:

- a) El 18 de marzo de 2016 no se había celebrado ningún tipo de acuerdo con la República de Turquía.
- b) En todo caso las “*conversaciones*” mantenidas con Turquía únicamente debían calificarse de “*compromiso político*”.
- c) Que la denominada Declaración UE-Turquía “*es tan sólo el fruto de un diálogo internacional entre los Estados miembros y Turquía y, habida cuenta de su contenido y de la identidad de sus autores, no está destinada a producir efectos jurídicos vinculantes ni a constituir un acuerdo o un tratado*”.

El **Tribunal General**, con un rigorismo formal procesal poco acorde con la trascendencia del tema planteado por los demandantes que en definitiva trataban de obtener amparo ante una posible vulneración de los derechos humanos de las personas solicitantes de protección internacional que corrían el riesgo de ser devueltos a sus países de origen, acepta de la excepción de

⁴⁰ Cuyas partes dispositivas han sido publicadas en el D.O.U.E. de 18.04.2017.

inadmisibilidad arguyendo que el TG “*carece de competencia para resolver el recurso interpuesto*”. Tampoco, a lo largo de su extensa resolución determina cual debió ser el camino acertado para que los demandantes hubieran podido obtener la tutela judicial europea.

De otra parte, no deja de sorprender la respuesta que ofrece el Consejo Europeo a las cuestiones planteadas por el TG al decir que “*dicha institución explicó, **que no le constaba** que se hubiera celebrado entre la Unión y la República de Turquía ningún acuerdo o tratado en el sentido del art. 218 TFUE...*” (parágrafo 27).

Pese a ese inexistente acuerdo, el Consejo Europeo se dice que aporta varios documentos relativos a la reunión de 18 de marzo “*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*” (parágrafo 28)⁴¹.

La Comisión por su parte aunque admite la existencia del acuerdo, reniega del mismo ya que “*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*” (parágrafo 29). Pese a su carácter no vinculante, la Comisión desarrollará una intensa actividad en ejecución de los acuerdos “*alcanzados por los miembros del Consejo Europeo*”. Interesante matiz, pues parece que no es lo mismo, ni tienen los mismos efectos, los acuerdos alcanzados por el Consejo Europeo, que los que pudieren alcanzar “*los miembros del Consejo Europeo*”. Los cinco informes elaborados por la Comisión y enviados a las demás instituciones de la Unión avalan esa importante actividad, pese al carácter no vinculante de los acuerdos.

La respuesta del Consejo, mostrando una total ajenidad y desconocimiento de la reunión y de los acuerdos alcanzados, es ciertamente reflejo de una evidente deslealtad institucional dado que manifiesta, “*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*” (parágrafo 31)⁴².

⁴¹ No hay constancia de que el Consejo Europeo, ni ninguna otra Institución UE aportara alguno de los actos de ejecución celebrados en desarrollo de la Declaración de 18 de marzo.

⁴² Tenemos que recordar que la **DECISIÓN (UE) 2016/1754 del CONSEJO**, de 29 de septiembre de

Evidentemente, la intencionalidad de las instituciones de la UE en el proceso era que el Tribunal General no pudiera entrar a conocer acerca del acomodo del contenido de los compromisos reflejados en la Declaración de 18 de marzo al Derecho Internacional y al Derecho de la Unión, ni de los procedimientos utilizados para alcanzar tales acuerdos, evitando, además, un control judicial de los actos de ejecución posteriores.

III.2 Algunas deficiencias del planteamiento de las acciones.

El éxito de la postura de las Instituciones de la Unión intervinientes en el procedimiento judicial ante el tribunal General venía facilitada por el hecho de que los recursos se plantearan en relación únicamente con el acomodo o no de la tramitación del Acuerdo / Declaración de 18 de marzo de 2016, pero no entraran a plantear la idoneidad del contenido de la Declaración y de los actos posteriores de ejecución desarrollados por las diversas instituciones de la UE con el DIDH y del Derecho de la UE.

Por otra parte, si los antecedentes fácticos efectivamente acontecidos hubieran sido en realidad tan **sólo** los tenidos en cuenta por el Tribunal General al dictar los Autos de 28.02.2017, quizás se podría llegar a aceptar la conclusión a la que arriba el Tribunal General, aunque no por las razones que el Tribunal expone, sino porque el rechazo de las pretensiones de los recurrentes se justificaría entonces en la errónea determinación del sujeto pasivo de la acción ejercitada.

La acción no debió interponerse únicamente contra el Consejo Europeo, sino contra **todas** las instituciones, órganos y organismos de la Unión que en ejecución de la indicada Declaración de 18 de marzo desarrollaron una intensa actividad que vinculó a la Unión Europea.

Las actuaciones concretas desarrolladas se detallan en las 5 Comunicaciones de la Comisión a las que se ha hecho referencia en el apartado II.2.4 de este trabajo. Asimismo, el Consejo (Justicia y Asuntos de interior) dedicó las 4 sesiones posteriores a la Declaración de 18 de marzo –Sesiones de 21 de abril, 20 de mayo, 9 y 10 de junio y 13-14 de octubre de 2016- a tratar y decidir de forma particular sobre la aplicación y puesta en marcha de la “*inexistente*”

2016, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y de Grecia, en el Considerando (4) de la Decisión se informa los acuerdos alcanzados entre la UE y Turquía el 18 de marzo de 2016.

Declaración⁴³. Tampoco parece muy acorde con unos “*inexistentes*” compromisos el hecho de haber dispuesto para su financiación elevados fondos a cargo de los presupuestos de la UE.

El Tribunal General a la vista del importante número de actos habría debido recabar de todas las instituciones implicadas una más transparente información acerca de las actuaciones seguidas por las mismas y no conformarse con unas manifestaciones que contrastaban con la notoria realidad de los hechos documentada en las Actas de la Sesiones del Consejo y en las Comunicaciones de la Comisión.

A la vista de todo ello, se evidencia que la afirmación del Consejo Europeo, del Consejo y de la Comisión respecto a la “*inexistencia*” de la Declaración, que por otra parte es acriticamente aceptada por el Tribunal General, no se ajusta a la realidad.

Quizás los demandantes erraron en su planteamiento, pero es indudable que obraron de “*buena fe*” y acaso confundidos por la “*lamentable*” y “*confusa*” actuación de las instituciones de la UE que tuvieron el indeseable efecto de desorientar no solo a los demandantes, sino a la opinión pública europea y mundial, a las organizaciones internacionales, a los órganos políticos de control nacionales, a los propios órganos de la Unión y, diríamos nosotros, al propio Tribunal, de hacerles creer que la Declaración era inexistente, cuando en realidad se estaban cumpliendo y ejecutando todos y cada uno de los acuerdos contenidos en el compromiso señalado en la Declaración.

El derecho a una buena administración que resulta del art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha quedado en todo caso maltrecho con la actuación de los órganos institucionales de la Unión.

Tampoco el Parlamento Europeo parece que a lo largo de toda esta cadena de despropósito introdujere algún tipo de control democrático que pudiera haber paliado el resultado tan negativo del proceso.

Los actos jurídicos que emanan de las instituciones de la Unión en lo que respecta a la gestión de la crisis migratoria son tan importantes y variados al menos desde la puesta en práctica del Plan de actuación conjunta UE-Turquía que el control de la legalidad por los órganos judiciales de la UE es una

⁴³ Ver las Actas de la Sesiones 3461, 3465, 3473 y 3490 en las que se adoptan decisiones y se contienen referencias concretas a las medidas a implementar en relación con la Declaración UE-T de 18 de marzo de 2016.

premisa básica y esencial del Derecho de la UE, a no ser que se pretenda regresar a una UE en la que la lógica intergubernamental oscurezca los avances producidos en cuanto a la democratización de las instituciones de la UE fundamentados básicamente en el control judicial de **todos** sus actos, también de los Actos del Consejo Europeo y de sus miembros, ya actúen en el marco del Consejo o en el marco de una Cumbre si, como ocurre con la “*Declaración UE–Turquía de 18.03.2016*”, en ésta se adoptan actos de los que resultan obligaciones para la Unión.

De otra manera, los Estados miembros podrán extraerse del control jurisdiccional suplantando a su libre albedrío las reuniones del Consejo Europeo por “*Cumbres*” que, según los Autos del TG de 28.02.2017, están exentas del necesario control judicial y parlamentario de la Unión, y seguramente sin sujeción al necesario mandato constitucional y parlamentario nacionales.

IV. A MODO DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Tras lo expuesto, a juicio de los autores, se evidencia y se podría simplemente concluir que el Tribunal General en el caso concreto no estuvo acertado en el Fallo de los Autos de 28.02.2017.

Sin embargo, del *iter* acontecido desde el primero de los antecedentes citados en el apartado II.1 anterior (el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre admisión de residentes ilegales) hasta los pronunciamientos jurisdiccionales de 28.02.2017 se pueden obtener las siguientes conclusiones:

1. Acerca del necesario control de los acuerdos de los Presidentes y Jefes de Gobierno de los Estados miembros.

Es obvio que los acuerdos tomados en Consejo Europeo están sometidos al control jurisdiccional del TJUE.

De igual manera, en el supuesto de acuerdos de los Presidentes y Jefes de Gobierno de los Estados miembros tomados en el marco de una Cumbre, que tienen el efecto de activar la actuación de las instituciones de la Unión tal y como ocurrió con la Cumbre de 29 de noviembre de 2015, el Tribunal General deberá tener competencia para conocer de tales acuerdos que tienen tan intensos efectos en las instituciones de la UE.

La formalista postura del TG expuesta en los tres Autos de 28.02.2017 viene a privar del necesario control jurisdiccional a la actuación de los Presidentes y Jefes de Gobierno de los Estados miembros. Que pueden extraerse del control judicial precisando su actuación en el marco de Cumbres que sin embargo vinculan a las instituciones UE, pero no entran dentro de las competencias de control del TG.

2. Ignorancia o deslealtad institucional.

El Tribunal General no puede ignorar que el Art. 4.2 del Reglamento interno del Consejo Europeo (Decisión del CE de 1.12.2009 relativa a la adopción de su Reglamento interno (2009/882/UE). DO L. 315, de 2.12.2009) señala que *“Únicamente a título excepcional y previo acuerdo del Consejo Europeo, adoptado por unanimidad, podrán celebrarse encuentros al margen de la reunión del Consejo Europeo con representación de terceros Estados, organizaciones internacionales u otras personalidades, a iniciativa del Presidente del CE”*.

Es decir que si el día 18 de marzo de 2016 el Consejo Europeo decidió continuar su reunión con el representante de la República de Turquía como *“Cumbre”* el acuerdo deberá constar en la Acta de la Sesión del Consejo Europeo. Y en todo caso, ni el Consejo Europeo, ni el Consejo podrán manifestar desconocer la celebración de la Cumbre y los Acuerdos allí alcanzados.

Las instituciones de la Unión Consejo Europeo, Consejo y Comisión actuaron con una evidente deslealtad al ofrecer, cuando menos, al Tribunal General unos informes incompletos⁴⁴.

3. La nulidad de los actos de ejecución.

El TG habría debido dilucidar si las actuaciones de las diversas instituciones en ejecución de la *“inexistente”* Declaración Unión Europea – Turquía de 18 de Marzo de 2016 se ajustaban al Derecho de la Unión y no ampararse en un subterfugio procesal para no entrar a conocer del fondo del asunto.

Si la Declaración de 18 de marzo de 2016 era *“inexistente”* para el Derecho de la Unión, los actos efectuados en su ejecución deberían haberse declarado nulos de pleno derecho.

⁴⁴ Por supuesto esta lealtad es trasladable a los Estados miembros. Bélgica y Grecia, que fueron parte coadyuvante en el procedimiento, silenciaron cualquier información o dato acerca de la reunión que hubiera podido, cuando menos, clarificar la competencia del Tribunal General

Si la Declaración de 18 de marzo de 2016 se extrae de la competencia del TG, no puede decirse lo mismo de los actos de las Instituciones de la UE efectuadas al amparo de la citada Declaración.

4. El principio de buena administración.

En cualquier caso, las instituciones Consejo Europeo y Consejo, al ofrecer al TG una información sesgada e inveraz de lo acontecido en las fechas de 17 y 18.03.2016 –ya se considere que lo celebrado fue un Consejo Europeo durante ambas jornadas, o que en la primera tuvo lugar un Consejo Europeo y en la segunda una Cumbre- han vulnerado de forma grave el principio de buena administración al ocultar al TG todas y cada una de las actuaciones desarrolladas en ejecución de la citada Declaración.

5. Compromisos adquiridos en las “Cumbres”.

Las Declaraciones UE–Turquía de 7 y 18 de marzo de 2016, aún cuando se pretenda que las mismas no constituyen un acuerdo internacional en los términos del art. 218 TFUE, motivaron importantes decisiones de las instituciones de la UE que evidencian su vinculación con ellas.

Por lo que respecta a la Declaración de 7 de marzo de 2016 en el apartado II.2.3 se han dejado expuestos los principales compromisos adoptados en la Cumbre de 7 de marzo de 2016 y, más allá de si lo allí acordado lo fue por el Consejo Europeo o por una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados de la Unión, la Declaración del mismo 7 de marzo de 2016 es evidente que produce efectos obligacionales para la Unión Europea y, además, encomienda al Presidente del Consejo Europeo llevar adelante las propuestas. Véase sino parte del tenor de la Declaración de 7 de marzo de 2016.

6. Actos de las Instituciones de la UE.

En el apartado II.2.4 se ha dejado evidenciado cómo también la Comisión, tan solo dos días antes de producirse la Declaración de 18 de marzo de 2016, es decir el 16 de marzo de 2016, mostrando conocimiento de cuanto se estaba acordando desde la Unión Europea con Turquía, publica la **Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo “Nuevas medidas operativas de la cooperación UE-Turquía en el ámbito de la migración” Bruselas, 16.3.2016 COM(2016) 166 final**, documento se recogen los acuerdos alcanzados en la Cumbre de 7 de marzo de 2016 y se concluye adelantando lo que será parte del contenido de la Declaración de 18.03.2016.

Asimismo, contiene las medidas legislativas y logísticas que han de adoptarse con carácter de urgencia para poner en marcha el proceso⁴⁵.

Y en el apartado II.2.3 se ha dejado constatado como por su parte el Consejo, considerando el reiteradamente Acuerdo de readmisión de residentes ilegales de 16 de diciembre de 2013 y los acuerdos políticos alcanzados en la Cumbre celebrada el 29.11.2015, adoptó en 23 de marzo de 2016 la **DECISIÓN (UE) 2016/551 DEL CONSEJO**, por la que se establece la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Comité Mixto de Readmisión sobre una Decisión del Comité Mixto de Readmisión relativa a las normas de desarrollo a efectos de la aplicación, a partir del 1 de junio de 2016, de los artículos 4 y 6 del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales.

También debe mencionarse la **DECISIÓN (UE) 2016/1754 del CONSEJO**, de 29 de septiembre de 2016, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y de Grecia.

Es incuestionable que, por la materia que regulan y la Institución de la que proceden, ambas Decisiones sí constituyen un acto sujeto al control del T.J.U.E. en los términos previstos en el art. 263 T.J.U.E. y frente a ella el Tribunal General, huyendo del fácil recurso al acogimiento de la argucia procesal de falta de competencia planteada por el Consejo Europeo y apoyada por el Consejo y la Comisión, hubiera podido/debido entrar a conocer sobre el fondo de cada uno de los tres asuntos.

7. Algunas consideraciones adicionales

Si el Tribunal General hubiera tenido en cuenta las consideraciones que se indican en los apartados 7.1 a 7.3 siguientes, podría/debería haber entrado a conocer del fondo del asunto y resolver en la forma que se propone en el apartado 7.4⁴⁶:

7.1.- Aún cuando se acepten por el Tribunal General los informes del Consejo Europeo, del Consejo y de la Comisión sobre:

(1) **que las reuniones** de los días 17 y 18 de Marzo del año 2016, teniendo como partícipes desde el lado de la Unión a las mismas

⁴⁵ Ver el apartado II.4 del presente artículo.

⁴⁶ Todas las menciones a párrafos del Auto lo son al recaído en el asunto T-192/2016.

personas –Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea- y habiéndose celebrado en una misma sede física⁴⁷, **no tuvieron como sujeto al Consejo Europeo** en ambas (según el Tribunal General, en la reunión del día 17 sí habría participado el Consejo Europeo, mientras que la reunión del día 18 la reunión lo fue de los Jefes de Estado o de Gobierno en cuanto tales –parágrafos 62 y 63-), y

(2) **que en la reunión del 18.03.2016 no se hubiera adoptado acuerdo alguno que obligara a la Unión Europea**, no puede desconocer el Tribunal General que, sin embargo, en la “*Declaración Unión Europea–Turquía de 18.03.2016*” sí fueron adoptados acuerdos obligacionales para la Unión, salvo que se considere que existe indebida disposición de fondos de la Unión por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados integrantes de la Unión al acordar el “*desembolso del mecanismo para los refugiados en Turquía*” –apdo. 2.4 de la Declaración de 18.03.2016, cuyo contenido contradice la afirmación del Tribunal General cuando en el párrafo 70 indica que “*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*”-.

7.2.- No se cuestionan por el Tribunal General las explicaciones que se ofrecen por el Consejo Europeo –parágrafos 27, 28 y 38-, por la Comisión –parágrafo 29- y por el Consejo –parágrafo 30- acerca de que el 18 de Marzo del año 2016 el Consejo Europeo no concertó con la República de Turquía acto jurídico alguno que vinculara a la Unión Europea y que lo único que se produjo en la fecha de 18 de Marzo de 2016 es una Declaración UE–Turquía no “*destinada a producir efectos jurídicos vinculantes ni a constituir un acuerdo o un tratado*” –parte in fine del párrafo 27-, aunque, inexplicablemente y según se indica en el apartado 4 siguiente, el Tribunal General nada inquiriere al Consejo sobre las Decisiones (UE) 2016/551, de 23.03.16 y 2016/1754, de 29.9.16 –que si son actos jurídicos vinculantes para la Unión–.

7.3.- El Tribunal General advierte que como quiera que el demandante es quién ha acotado sus pretensiones –parágrafos 46 y 48-, el Tribunal

⁴⁷ ¿Cómo calificar la justificación que se ofrece en el párrafo 63 sobre que la celebración de ambas reuniones (la del 17.03.2016 del Consejo Europeo y la del 18.03.2016 de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión) “por razones de costes, seguridad y eficacia, tuvo lugar en el mismo edificio utilizado para las reuniones del Consejo Europeo y del Consejo”?

General únicamente se pronunciará sobre la existencia –o no- de un acto imputable al Consejo Europeo, constitutivo de un acuerdo internacional, con vulneración del art. 218 TFUE –parágrafo 47-; pero lo que, a nuestro juicio, podría/debería haber hecho el Tribunal General –como en otras ocasiones ha efectuado, ya que la jurisdicción del T.J.U.E. no es, como en la jurisdicción civil, a instancia de parte, rogada–, es completar las alegaciones de las partes –particularmente, las omisiones del Consejo, que en el informe que presenta al Tribunal General oculta la existencia de los actos dictados en ejecución de la “Declaración UE-Turquía, de 18 de marzo” y, con aplicación del Derecho de la Unión, pronunciarse como se propone en el apartado siguiente.

7.4.- Evidenciados los puntos anteriores, y sin perjuicio de que es evidente que del tenor de los Autos de 28.02.2017 **se mantiene abierta la posibilidad de interponer recurso de anulación si bien contra las Decisiones (UE), adoptadas por el Consejo y los actos posteriores de ejecución que traigan causa de la misma**, cabe preguntarse si el Tribunal General, en vez apoyarse en una cuestión procesal y resolver la desestimación del recurso de anulación por falta de competencia, no hubiera podido / debido pronunciarse en alguno de los siguientes sentidos –o en ambos-:

. **Declarando la irregularidad del acuerdo adoptado el 18.03.2016 de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados integrantes de la Unión Europea de disposición de fondos de la Unión Europea** –ya que, como se reconoce en el parágrafo 72, de haber algún acuerdo o decisión (¿o qué es la decisión de “*desembolso del mecanismo para los refugiados en Turquía*”?) “*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*”-.

. **Declarando ser contrario al acervo de la Unión y a las normas internacionales de protección de derechos humanos a los que tanto la Unión Europea como sus actuales 27 Estados miembros están obligados, el contenido de la Decisión (UE) 2016/551 del Consejo y los actos posteriores de ejecución que traigan causa de la misma.**

8. Algunas recomendaciones para futuras actuaciones judiciales:

Al margen de las hipotéticas respuestas que podría haber ofrecido el TG, que dado el contenido de las resoluciones adoptadas el 28.02.2017 ya no se van a producir, estimamos que los futuros recursos contra la aplicación de los acuerdos derivados de las Declaraciones UE-Turquía deberían dirigirse:

- 1) No solo contra el Consejo Europeo, sino contra el Consejo y la Comisión Europea autores de los actos que determinan la ejecución de las decisiones del Consejo Europeo, tanto aquellas adoptadas en el marco institucional, como fuera de él, en el marco de Cumbres.
- 2) En el caso de no encontrar respuesta favorable de los órganos jurisdiccionales de la UE, estudiar la interposición de recursos ante el TEDH.
- 3) Analizar los posibles recursos nacionales contra los acuerdos adoptados por los Presidentes y Jefes de Gobierno en cumbres ad hoc que asumen compromisos de los Estados, sin el preceptivo mandato representativo otorgado por los procedimientos internos constitucionales y bajo el control de los parlamentos y órganos judiciales nacionales.

V. EFECTOS DE LA APLICACIÓN DEL PLAN DE ACCION CONJUNTO Y DE LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS PREVISTAS EN LA DECLARACIÓN UNIÓN EUROPEA TURQUÍA, CON ALGUNAS PROPUESTAS DE IMPLEMENTACIÓN INMEDIATA:

El quinto de los informes sobre los progresos realizados en la aplicación de la Declaración UE–Turquía, de 02.03.2017 (COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO) al que hemos hecho referencia en el apartado II.2.4 anterior considera que las medidas adoptadas al amparo del PAC y la Declaración de 18 de marzo de 2016 aparentemente han resultado eficaces en las siguientes facetas:

- a) Descenso de muertes en el Mediterráneo⁴⁸.

⁴⁸ Aún pudiendo ser cierta esta conclusión considerando simplemente el área geográfica mediterránea Turquía-Grecia, la conclusión es rebatida por distintas ONG(s), que afirman que el número de muertes en el Mediterráneo globalmente considerado ha continuado en aumento.

- b) Descenso de cruces y llegadas irregulares.
- c) Relativa mejora del Mecanismo para los refugiados en Turquía.
- d) Ritmo conveniente a juicio de la Comisión de reasentamientos.
- e) Relativa mejora de los Mecanismos de recepción en las islas griegas.

Sin embargo, en nuestro criterio, las conclusiones de la Comisión silencian que la ejecución del Plan de Acción Conjunto y de las medidas previstas en la Declaración UE–Turquía, están provocando graves vulneraciones de los derechos humanos y de la protección internacional:

1) El frágil papel de guardián de Turquía.

No tienen en cuenta que los logros que el quinto de los informes de la Comisión considera alcanzados lo serán mientras Turquía, del que no puede decirse que sea un Estado muy escrupuloso con el respeto de los derechos humanos, acepte el papel de guardián y de acogida de refugiados y personas en busca de protección internacional, temporal o permanente⁴⁹.

2) Detrimiento de los Derechos Humanos.

Es una evidencia que la aplicación del Plan de Acción Conjunto y las medidas previstas en la Declaración UE–Turquía se está llevando a cabo en detrimento de los Derechos Humanos de las personas en busca de refugio que Turquía no garantiza y que la UE y los Estados miembros son plenamente conscientes de ello⁵⁰.

3) El cierre de fronteras

Desde la activación del Plan de Acción Conjunto, adoptado *ad referendum* el 15 de octubre de 2015, la actuación de la Unión Europea y los Estados

⁴⁹ Los últimos acontecimientos acaecidos en Turquía y el enturbiamiento de las relaciones de la República de Turquía con la UE y los Estados miembros, podrían significar un giro de imprevisibles consecuencias en este ámbito. La situación pudiera ser todavía más grave que la sufrida en la crisis de 2005 si se tiene en cuenta que el número de refugiados sirios que han llegado a Turquía han aumentado en el último año alcanzando una cifra próxima a los 3 millones de personas refugiadas. Solo en Estambul se estima la presencia de más de 500.000 refugiados sirios. Algunos portavoces gubernamentales turcos habrían advertido de que “*Ankara podría replantearse el acuerdo alcanzado con la Unión Europea para frenar el flujo de refugiados a través de su territorio*”

⁵⁰ La tensión alcanzada con algunos estados miembros como Alemania u Holanda con acusaciones a Turquía de “estar acabando con el Estado de Derecho” y de no “respeto de los valores fundamentales europeos” ha llegado a plantear la suspensión de las relaciones diplomáticas de alto nivel.

miembros para afrontar la grave crisis de los desplazados ha estado centrada en el cierre de fronteras de los Estados miembros y en dificultar al máximo el acceso a sus territorios de las personas necesitadas de protección, para recluir en lugares carentes de condiciones dignas de habitabilidad a los pocos que consiguen alcanzar el territorio de los Estados miembros, fundamentalmente Grecia e Italia.

4) Externalización del control de acceso.

Dejando sentado que consideramos que la respuesta dada por la Unión Europea a la crisis de los desplazados –externalizando el control de acceso a un Estado tercero en el que no existen garantías ciertas del respeto a los derechos humanos (Turquía), con el establecimiento de un sistema de cuotas proporcionales de entrada de desplazados en cada uno de los Estados miembros (que está siendo sistemáticamente incumplido)– es inadecuada e incumple las obligaciones internacionales sobre protección de los derechos humanos a los que la Unión Europea y los Estados miembros están obligados.

5) Algunas propuestas de implementación inmediata.

Estimamos que la actitud responsable de la UE y los Estados miembros en la gestión de la crisis migratoria debería pasar por:

- a) Mayor control por parte de la Unión Europea sobre el Mecanismo para los refugiados en particular y los desplazados en general en Turquía, estableciendo sistemas conjuntos entre Turquía y la Unión Europea para gestionar eficazmente la llegada de personas necesitadas de protección.
- b) Incrementar el ritmo de reasentamientos y reubicaciones en cada uno de los Estados miembros de la Unión, adoptándose por ésta los instrumentos jurídicos que sean precisos para obligar a los Estados miembros a dar cumplimiento a las decisiones que sean adoptadas sobre acogimiento de desplazados.
- c) Dotar desde y a cargo de la Unión Europea a los mecanismos de recepción griegos e italianos de mayor dotación presupuestaria y medios humanos.
- d) Activar los mecanismos jurídicos de protección temporal y los de visados humanitarios, activando la aplicación de la Directiva

2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001⁵¹ que además ha sido transpuesta al conjunto de ordenamientos nacionales.

6) La Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001 sobre protección temporal.

La importancia que los autores de este trabajo dan a la activación de la Directiva sobre protección temporal adoptada en el año 2001 en la solución o al menos en la minoración del drama de los desplazados, nos exige hacer un breve análisis de la misma.

a) La Directiva se adoptó el 20 de julio de 2001, siendo publicada en el DOCE de 7 de agosto.

b) La motivación de la Directiva se explica en el considerando (2) *“Los casos de afluencia masiva de personas desplazadas que no pueden volver a su país de origen han aumentado considerablemente estos últimos años en Europa. En tales casos puede ser necesario implantar dispositivos excepcionales para garantizar una protección inmediata y de carácter temporal a dichas personas”* y en el (8) *“Resulta, pues, necesario instaurar normas mínimas para conceder protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de dicha acogida”*.

c) La Directiva abordaba pues un conjunto de circunstancias que se presentan de forma análoga en la crisis actual:

- Afluencia masiva de personas desplazadas
- Que no pueden volver a su país de origen

Y concluía señalando los dispositivos idóneos para afrontar tal situación:

- Necesidad de implantar mecanismos inmediatos de protección

⁵¹ Como ya se expuso en la nota 29, resulta ciertamente paradójico que se reconozca en el PAC la situación de necesidad de protección temporal de los refugiados sirios y al mismo tiempo no se pongan en marcha los mecanismos jurídicos previstos en el Derecho de la Unión para este tipo de situaciones como es la Directiva [2001/55/CE](#) del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

- Instauración de mecanismos equitativos de solidaridad entre los estados miembros para afrontar la crisis excepcional.
- d) La protección sería de carácter temporal, si bien su otorgamiento sería compatible con otros instrumentos de protección internacional.
- e) La activación de la Directiva se adoptará por mayoría cualificada del Consejo a propuesta de la Comisión o de cualquier Estado miembro.
- f) La Decisión del Consejo tendría un carácter de aplicación obligatoria en todos los Estados miembros.
- g) La Directiva dedica su Capítulo VI a tratar el tema del imprescindible espíritu de solidaridad con las personas desplazadas y los necesarios instrumentos de cooperación entre los Estados miembros.

La decisión de activar la Directiva sería un buen marco para debatir todas estas cuestiones y ser capaces de alcanzar soluciones, al menos de carácter inmediato, entre los Estados miembros para abordar la grave y urgente problemática que plantean los masivos desplazamientos forzados hacia la Unión Europea desde una perspectiva solidaria y cooperativa intra y extra UE.

VI. EPÍLOGO.

A pesar de las desacertadas resoluciones del Tribunal General sobre su falta de competencia para pronunciarse sobre los recursos interpuestos⁵², lo cierto y notorio es que el compromiso de los Presidentes o Jefes de Gobierno de los Estados miembros de activar el Plan de Acción Conjunta y los contenidos recogidos en la denominada Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016 realmente existió.

Más allá del caso concreto examinado por el Tribunal General, los hechos evidencian que los actos de los Representantes de los Estados miembros, ya sean reunidos en el seno del Consejo Europeo o en el marco de Cumbres, son una categoría muy difícil de caracterizar, que han sido calificados como

⁵² Recordamos que en ellos se solicitaba *“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” -según tenor que se recoge en el inicio de cada uno de los Autos de 28.02.2017-, por considerar que en la fecha de 18 de marzo de 2016 “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” -parágrafo 70 del Auto de 28.02.2017-“.*

“una categoría mixta entre lo internacional y lo institucional”⁵³, pero tal dificultad de caracterización no excluye que un mínimo principio democrático exige que tales actos se sometan a los controles democráticos institucionales, ya sean nacionales o en el marco de la Unión Europea⁵⁴.

Sin embargo, en el presente caso, la consecuencia más preocupante es que a pesar de que tales actos tuvieron tan importantes repercusiones en el seno de la Unión, los Estados miembros, o quizás mejor sus Representantes, actuaron sin el control de las instancias judiciales europeas; pero también, sin el control democrático de las propias instancias nacionales, pues en el supuesto de actuar fuera del marco de la Unión, sus actos y los compromisos adquiridos tienen efectos para el Estado que representan, seguramente sin contar con los preceptivos mandatos constitucionales⁵⁵.

El art. 2 del TUE señala que la UE “se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”. En ese marco, no es posible que la actuación de ningún de los actores, institucionales o no institucionales, se extraiga del imprescindible control democrático, nacional o de la Unión.

Para poder avanzar en la compleja tarea de la construcción de un sólido espacio de libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos que justifica la existencia de la Unión Europea, es necesaria una clarificación y simplificación de las funciones de las Instituciones de la UE -Consejo Europeo, del Consejo, de la Comisión y del Parlamento Europeo-, así como las de los Estados miembros, -sus Gobiernos, y órganos parlamentarios y judiciales- y el sometimiento de todos los actores institucionales y no institucionales a los Tribunales de la Unión cuando sus actos, típicos o atípicos generen efectos y obligaciones para la Unión Europea.

Los Estados miembros y las Instituciones de la Unión quizás estén satisfechos del resultado del pronunciamiento del Tribunal General, pero la ciudadanía

⁵³ Reiteramos la nota 19. A.MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6ª edic., Tecnos, Madrid 2010, pág. 360. Ver M. PALOMARES AMAT, *Los actos de los representantes de los Estados miembros en el seno del Consejo de la Unión Europea*, Bosch, Barcelona 2004.

⁵⁴ Debemos recordar que en un sistema democrático de derecho tanto los Tribunales como los Parlamentos nacionales y europeos deben legítimamente tener la potestad de control de la acción de sus Gobiernos y de sus representantes.

⁵⁵ Tampoco tenemos constancia de la existencia de una verdadera voluntad de control de los órganos parlamentarios nacionales o europeo.

europaea debería estar altamente preocupada por el desprecio de los esenciales valores democráticos que se desprende del guión de esta “macabra” obra.

Ciertamente se trata de un preocupante “fantasma” que recorre Europa.

VII. ANEXOS:

1. Anexo. Principales antecedentes de la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016.

Fecha	Acto	Actor
26/06/12	Decisión 2012/499/UE Se autoriza por el Consejo la firma del Acuerdo de readmisión UE-Turquía. (DOUE 8.9.12)	Consejo
16/12/13	Firma del Acuerdo de readmisión (DOUE 7.5.14)	
14/04/14	Decisión 2014/252/UE. Aprobación del acuerdo por la UE.	Consejo
01/10/14	Entrada en vigor del Acuerdo Los arts. 4 y 6 (1.10.2017)	
06/10/15	Presentación del Plan de Acción Conjunto UE-Turquía	Comisión
15/10/15	Aprobación ad referenda del PAC	Consejo Europeo
29/11/15	Declaración conjunta UE-T <ul style="list-style-type: none">Plena aplicación del Acuerdo de readmisión a partir de junio de 2016.Activación del PAC UE-T.	Cumbre Presidentes o Jefes de Gobierno Estados miembros y representante Turquía
04/03/16	3ª Informe sobre el PAC UE-T Al Parlamento Europeo y Consejo.	Comisión
04/03/16	2º Informe sobre progresos de Turquía para liberalización de visados. Al Parlamento Europeo y Consejo.	Comisión
07/03/16	Declaración unilateral UE sobre Turquía. <ul style="list-style-type: none">Retorno migrantes irregulares.Reasentamiento 1:1.Desembolso de 3000 millones.Progreso adhesión de TurquíaMandato de ejecución al Presidente del Consejo Europeo.	Cumbre
23/03/16	Decisión 2016/551 UE Comité Mixto de Readmisión: entrada en vigor Acuerdo de readmisión 1.6.16	Consejo
16/03/16	Comunicación (2016) 166 final “Nuevas medidas operativas de la cooperación UE-Turquía”. Al Parlamento Europeo y Consejo. Recoge acuerdos Cumbre 7.3.16	Comisión
17/03/16	Celebración en Bruselas de un Consejo Europeo	Consejo Europeo
18/03/16	La denominada Declaración UE-Turquía	Cumbre

2. ACTOS POSTERIORES A LA DECLARACIÓN UE-T DE 18 DE MARZO 2016

- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO Primer informe sobre los avances registrados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía, Bruselas, 20.4.2016 COM(2016) 231 final
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO. Segundo informe sobre los progresos registrados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía. Bruselas, 15.6.2016 COM(2016) 349 final.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO Tercer informe sobre los avances registrados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía, Bruselas, 28.9.2016 COM(2016) 634 final.
- DECISIÓN (UE) 2016/551 DEL CONSEJO, de 23 de marzo de 2016, por la que se establece la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Comité Mixto de Readmisión sobre una Decisión del Comité Mixto de Readmisión relativa a las normas de desarrollo a efectos de la aplicación, a partir del 1 de junio de 2016, de los artículos 4 y 6 del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales.
- DECISIÓN (UE) 2016/1754 del CONSEJO, de 29 de septiembre de 2016, que modifica la Decisión (UE) 2015/1601, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y de Grecia.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO Cuarto informe sobre los avances registrados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía. Bruselas, 8.12.2016 COM(2016) 792 final
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO. Quinto informe sobre los progresos realizados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía. COM(2017) 204 final, 2.3.2017.

3. LA DECLARACIÓN UE-TURQUÍA DE 18.03.2016

Líneas de actuación adicionales:

1) Retorno de nuevos migrantes irregulares:

- 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.
- Se descarta todo tipo de expulsión colectiva contraria al Derecho internacional y de la UE. Particularmente se señala la protección de “todos los migrantes” respecto del principio de no devolución.
- Todos 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 inadmisible de conformidad con la citada Directiva serán retornados a Turquía.
- Los gastos de las operaciones de retorno de migrantes irregulares correrán a cargo de la UE.

2) Reasentamiento 1:1.

- Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas.

3) Rutas irregulares:

- Turquía tomará todas las medidas necesarias para evitar que se abran nuevas rutas marítimas o terrestres de migración ilegal desde Turquía a la UE y cooperará a tal efecto con los estados vecinos, así como con la UE.

4) Régimen de admisión humanitaria.

- En cuanto esté cesando el paso irregular entre Turquía y la UE, o al menos se haya reducido de manera sustancial y duradera, se pondrá en marcha

un régimen voluntario de admisión humanitaria. Los Estados miembros de la UE contribuirán a este régimen de manera voluntaria.

5) Visados:

- Se acelerará con respecto a todos los Estados miembros participantes el cumplimiento de la hoja de ruta de liberalización de visados con vistas a suprimir los requisitos de visado para los ciudadanos turcos a más tardar al final de junio de 2016, siempre que se hayan satisfecho todos los criterios de referencia.

6) Financiación.

- La UE, en estrecha cooperación con Turquía, acelerará más el desembolso de los 3000 millones de euros inicialmente asignados en virtud del Mecanismo para los refugiados en Turquía y garantizará la financiación de más proyectos destinados a personas bajo protección temporal. Cuando estos recursos estén a punto de ser utilizados en su totalidad, y siempre que se cumplan los compromisos antedichos, la UE movilizará una financiación adicional para el Mecanismo por un importe de 3000 millones de euros adicionales hasta el final de 2018.

7) Unión Aduanera.

- La UE y Turquía han acogido favorablemente los trabajos en curso relativos al perfeccionamiento de la Unión Aduanera.

8) Proceso de adhesión.

- La UE y Turquía han vuelto a confirmar su compromiso de revigorizar el proceso de adhesión, según se indicó en su declaración conjunta de 29 de noviembre de 2015.

9) Ayuda humanitaria.

- La UE y sus Estados miembros colaborarán con Turquía en toda común empresa destinada a mejorar las condiciones humanitarias en el interior de Siria, en particular en determinadas zonas próximas a la frontera con Turquía.

4. LA DECISIÓN DEL CONSEJO de 26 de junio de 2012 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales (2012/499/UE)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 79, apartado 3, en relación con el artículo 218, apartado 5,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 28 de noviembre de 2002 el Consejo autorizó a la Comisión a entablar negociaciones con la República de Turquía acerca del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales («el Acuerdo»). Las negociaciones culminaron con la rúbrica del Acuerdo el 21 de junio de 2012.
- (2) De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Protocolo no 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y sin perjuicio del artículo 4 del citado Protocolo, el Reino Unido no participa en la adopción de la presente Decisión y, por lo tanto, no queda vinculado por esta ni sujeto a su aplicación.
- (3) De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y sin perjuicio del artículo 4 del citado Protocolo, Irlanda no participa en la adopción de la presente Decisión y, por lo tanto, no queda vinculada por esta ni sujeta a su aplicación.
- (4) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo no 22 sobre la posición de Dinamarca anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y, por lo tanto, no queda vinculada por esta ni sujeta a su aplicación.
- (5) Procede firmar el Acuerdo, a reserva de su celebración en una fecha posterior.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Queda autorizada, en nombre de la Unión, la firma del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales, a reserva de su celebración en una fecha posterior.

Artículo 2

Se autoriza al Presidente del Consejo para que designe a la persona o personas facultadas para firmar el Acuerdo en nombre de la Unión.

Artículo 3

La presente Decisión entrará en vigor el día de su adopción.

Hecho en Luxemburgo, el 26 de junio de 2012. Por el Consejo El Presidente N. WAMMEN

5. LA DECISIÓN DEL CONSEJO de 14 de abril de 2014 relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales (2014/252/UE).

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 79, apartado 3, en relación con el artículo 218, apartado 6, letra a), Vista la propuesta de la Comisión Europea, Vista la aprobación del Parlamento Europeo, Considerando lo siguiente:

(1) De conformidad con la Decisión 2012/499/UE del Consejo (1), el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residente ilegales («el Acuerdo») fue firmado el 16 de diciembre de 2013, a reserva de su celebración.

(2) El Acuerdo insta un Comité mixto de readmisión que adoptará su reglamento interno. Procede establecer un procedimiento simplificado para determinar la posición de la Unión en este caso.

(3) De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Protocolo no 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y sin perjuicio del artículo 4 del citado Protocolo, el Reino Unido no participa en la adopción de la presente Decisión y, por lo tanto, no queda vinculado por esta ni sujeto a su aplicación.

(4) De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Protocolo no 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y sin perjuicio del artículo 4 del citado Protocolo, Irlanda no participa en la adopción de la presente Decisión y, por lo tanto, no queda vinculada por esta ni sujeta a su aplicación.

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

(6) Procede aprobar el Acuerdo HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1 Queda aprobado, en nombre de la Unión, el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales. El texto del Acuerdo se adjunta a la presente Decisión.

Artículo 2 El Presidente del Consejo realizará, en nombre de la Unión, la notificación prevista en el artículo 24, apartado 2, del Acuerdo a efectos de expresar el consentimiento de la Unión Europea en vincularse al Acuerdo (1).

Artículo 3 La Comisión, asistida por expertos de los Estados miembros, representará a la Unión en el Comité mixto de readmisión instituido por el artículo 19 del Acuerdo.

Artículo 4 La Comisión, previa consulta a un comité especial designado por el Consejo, adoptará la posición de la Unión en el Comité mixto de readmisión en lo que se refiere a la adopción del reglamento interno de este Comité, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, apartado 5, del Acuerdo.

Artículo 5 La presente Decisión entrará en vigor el día de su adopción. Hecho en Luxemburgo, el 14 de abril de 2014. *Por el Consejo El Presidente A. TSAFTARIS*

6. LA DECISIÓN DEL CONSEJO de 14 de abril de 2014 relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales (2014/252/UE)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 79, apartado 3, en relación con el artículo 218, apartado 6, letra a),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Vista la aprobación del Parlamento Europeo,

Considerando lo siguiente:

- (1) De conformidad con la Decisión 2012/499/UE del Consejo [\(1\)](#), el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residente ilegales («el Acuerdo») fue firmado el 16 de diciembre de 2013, a reserva de su celebración.
- (2) El Acuerdo insta a un Comité mixto de readmisión que adoptará su reglamento interno. Procede establecer un procedimiento simplificado para determinar la posición de la Unión en este caso.
- (3) De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Protocolo no 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y sin perjuicio del artículo 4 del citado Protocolo, el Reino Unido no participa en la adopción de la presente Decisión y, por lo tanto, no queda vinculado por esta ni sujeto a su aplicación.
- (4) De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Protocolo no 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y sin perjuicio del artículo 4 del citado Protocolo, Irlanda no participa en la adopción de la presente Decisión y, por lo tanto, no queda vinculada por esta ni sujeta a su aplicación.
- (5) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo no 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y, por lo tanto, no queda vinculada por esta ni sujeta a su aplicación.
- (6) Procede aprobar el Acuerdo

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Queda aprobado, en nombre de la Unión, el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales.

El texto del Acuerdo se adjunta a la presente Decisión.

Artículo 2

El Presidente del Consejo realizará, en nombre de la Unión, la notificación prevista en el artículo 24, apartado 2, del Acuerdo a efectos de expresar el consentimiento de la Unión Europea en vincularse al Acuerdo [\(2\)](#).

Artículo 3

La Comisión, asistida por expertos de los Estados miembros, representará a la Unión en el Comité mixto de readmisión instituido por el artículo 19 del Acuerdo.

Artículo 4

La Comisión, previa consulta a un comité especial designado por el Consejo, adoptará la posición de la Unión en el Comité mixto de readmisión en lo que se refiere a la adopción del reglamento interno de este Comité, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, apartado 5, del Acuerdo.

Artículo 5

La presente Decisión entrará en vigor el día de su adopción.

Hecho en Luxemburgo, el 14 de abril de 2014.

Por el Consejo El Presidente A. TSAFTARIS

7. El ACUERDO entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales

Declaración conjunta sobre asistencia técnica Turquía y la Unión acuerdan intensificar su cooperación para cumplir el reto común de gestión de los flujos migratorios y abordar la migración irregular en particular. Con ello, Turquía y la Unión expresarán su compromiso con el reparto internacional de cargas, la solidaridad, la responsabilidad conjunta y el entendimiento común. Esta cooperación tendrá en cuenta las realidades geográficas y se sustentará en los esfuerzos de Turquía en su calidad de país candidato que negocia su adhesión. También tendrá en cuenta la Decisión 2008/157/CE del Consejo, de 18 de febrero de 2008, relativa a los principios, prioridades y condiciones contemplados en la Asociación para la adhesión con la República de Turquía y el Programa Nacional de Turquía de 2008 para la adopción del acervo de la UE, en los que Turquía acepta y está dispuesta a aplicar todo el acervo de la UE en el momento de la adhesión a la Unión. En este contexto, la Unión se ha comprometido a aportar una mayor asistencia financiera para apoyar a Turquía en la aplicación del presente Acuerdo. De esta forma, se prestará atención, en particular, al desarrollo institucional y de capacidades para reforzar la capacidad de Turquía para evitar que los migrantes irregulares entren, permanezcan y salgan de su territorio, así como su capacidad de recepción de los inmigrantes irregulares interceptados. Esto podría lograrse, entre otros medios, a través de la adquisición de equipos de vigilancia de fronteras, la creación de centros de acogida y estructuras para la policía de fronteras y el apoyo a actividades de formación, en el pleno respeto de las normas vigentes por las que se rige la ayuda exterior de la UE. Con el fin de apoyar una aplicación completa y efectiva del presente Acuerdo, la asistencia financiera de la UE, incluido un programa de ayuda sectorial en el ámbito de la gestión integrada de las fronteras y la migración, se desarrollará según las modalidades que se definirán conjuntamente con las autoridades turcas y, a partir de 2013, en el marco y de acuerdo con las próximas perspectivas financieras de la UE. 7.5.2014 L 134/26 Diario Oficial de la Unión Europea ES

8. EL PLAN DE ACCIÓN CONJUNTA UE-TURQUÍA

European Commission - Fact Sheet

EU-Turkey joint action plan⁵⁶

Brussels, 15 October 2015

Challenges are common and responses need to be coordinated. Negotiating candidate country Turkey and the EU are determined to confront and surmount the existing challenges in a concerted manner.

Agreed ad referendum

Introduction

The international community faces an unprecedented crisis which requires solidarity, togetherness and efficiency. Challenges are common and responses need to be coordinated. Negotiating candidate country Turkey and the EU are determined to confront and surmount the existing challenges in a concerted manner. This joint action will render the message of Europe stronger and more visible. Human dignity is at the core of our common endeavour.

This Action Plan reflects the understanding between the European Union (EU) and the Republic of Turkey to step up their cooperation on support of Syrians under temporary protection and migration management in a coordinated effort to address the crisis created by the situation in Syria. It follows from the EU-Turkey working dinner on 17 May and the informal meeting of the EU Heads of State or Government on 23 September 2015 where EU leaders called for a reinforced dialogue with Turkey at all levels. The Action Plan identifies a series of collaborative actions to be implemented as a matter of urgency by the European Union (EU) and the Republic of Turkey with the objective to supplement Turkey's efforts in managing the situation of massive influx of persons in need of temporary protection.

The Action Plan, tries to address the current crisis situation in three ways: (a) by addressing the root causes leading to the massive influx of Syrians, (b) by supporting Syrians under temporary protection and their host communities in Turkey (Part I) and (c) by strengthening cooperation to prevent irregular migration flows to the EU (Part II). The EU and Turkey will address this crisis together in a spirit of burden sharing. The Plan builds on and is consistent with commitments taken by Turkey and the EU in other contexts notably the Visa Liberalisation Dialogue. In both parts it identifies the actions that are to be implemented simultaneously by Turkey and the EU.

The implementation of the Action Plan will be jointly steered and overseen by the European Commission and the High Representative / Vice President and the Turkish government through the establishment of the EU-Turkey high-level working group on migration.

⁵⁶ No existe traducción oficial al español.

Part I: Supporting the Syrians under temporary protection and their Turkish hosting communities

Turkey is making commendable efforts to provide massive humanitarian aid and support to an unprecedented and continuously increasing influx of people seeking refuge from Syria which has exceeded 2.2 million to date. Turkey has already spent more than € 7 billion of its own resources on addressing this crisis.

Under this part of the Action Plan, the two parties will undertake the following actions:

The EU side intends to:

1. Mobilise in a sustained manner, appropriate to the emerging needs, substantial and concrete new funds outside the IPA funds allocated or foreseen for Turkey to support Turkey in coping with the challenge represented by the presence of Syrians under temporary protection. The funds will be mobilised in the most flexible and rapid way possible, notably through the EU Trust Fund for the Syrian crisis. The identification of the priorities and the areas where they should be allocated will be decided jointly with the Turkish authorities. Priority will be given to actions providing immediate humanitarian assistance; provision of legal, administrative and psychological support; support for community centres; the enhancement of self-sufficiency and participation in economy and their social inclusion during their stay in Turkey; improved access to education at all levels; but also actions supporting host communities in areas such as infrastructures and services.
2. In addition to the funds that would be mobilised under paragraph 1, continue, by way of close cooperation with the Turkish authorities, to provide immediate and principled humanitarian assistance via relevant humanitarian organisations in Turkey to address the most urgent humanitarian needs on the basis on their vulnerability in parallel and complementary to bilateral cooperation programmes aimed at addressing the needs created by the protracted refugee crisis.
3. To ensure an efficient use of the funding set forth under paragraphs 1 and 2, the EU institutions and Turkey will proceed with a comprehensive joint needs assessment as a basis for programming. The assessment would allow designing adequate actions to address the basic needs of the Syrians under temporary protection and the communities and provinces hosting them, in order to help cope with the inflow of people, notably in terms of infrastructures.
4. Continue providing assistance, over and beyond the 4.2 EUR billion already mobilised by the EU, to Syrian refugees hosted in Lebanon, Jordan and Iraq, as well as to Syrians displaced within Syria with the aim to contribute, *inter alia*, to the weakening of push factors forcing them to move towards Turkey.
5. Support existing Member State and EU resettlement schemes and programmes.

Turkey intends to:

1. Continue and further enhance the effective implementation of the law on foreigners and international protection by adopting the necessary secondary legislation and raise awareness of its content among all parties concerned.

2. Continue to ensure that migrants are registered and provided with appropriate documents on a compulsory basis to enable to build a stronger migration management strategy and system.
3. Continue efforts to adopt and implement policies, legislation and programmes facilitating for Syrians under temporary protection to have access, for the duration of their stay in Turkey, to public services including education for pupils, to health services and participation in economy.
4. Ensure that vulnerable people continue to be identified and taken care of.

Part II: Strengthening cooperation to prevent irregular migration

Under this part of the Action Plan, measures will build on the visa liberalisation dialogue, the visa roadmap and the provisions of the EU-Turkey readmission agreement. To this end, the two parties intend to undertake the following actions:

The EU side intends to:

1. Better inform, in a mutually agreed manner, people seeking refuge in Turkey about the risks linked to irregular departures as well as the possibilities available to them to enter in an orderly manner into the European Union or in other countries, and the relevant procedures to be implemented.
2. Further support Turkey to strengthen its capacity to combat migrant smuggling, notably by reinforcing the Turkish Coast Guard patrolling and surveillance capacity as well as other relevant Turkish authorities.
3. Support cooperation between EU Member States and Turkey in organising joint return operations, including reintegration measures, towards countries of origin of irregular migrants.
4. Support within the framework of the implementation of the "Silk Routes' Partnership for migration" the development of dialogue and cooperation with the authorities of the countries concerned on preventing irregular migration, fighting against migrant smuggling and on improving the management of migration.
5. Enhance the EU capacity to exchange information with Turkey on combating smuggling networks by deploying a FRONTEX liaison officer to Turkey, by cooperating with the liaison officers already deployed by Turkey in the EU, and welcoming the appointment of a Turkish liaison officer to FRONTEX.
6. Increase the financial assistance offered to support Turkey in meeting the requirement of the Visa Liberalisation Dialogue and notably by enhancing the capacities and developing a well-functioning asylum, migration, visa and integrated border management system in line with the EU-Turkey visa dialogue.

Turkey intends to:

1. Further strengthen the interception capacity of the Turkish Coast Guard, notably by upgrading its surveillance equipment, increasing its patrolling activity and search and rescue capacity, including through stepping up cooperation with EU Member States.
9. Step up cooperation with Bulgarian and Greek authorities to prevent irregular migration across the common land borders by effectively implementing the tri-

partite agreement signed in May 2015 establishing a common centre in Capitan Andreevo.

10. Step up cooperation and accelerate procedures in order to smoothly readmit irregular migrants who are not in need of international protection and were intercepted coming from the Turkish territory in line with the established bilateral readmission provisions.
11. Ensure that the asylum procedures^[1] that have been initiated are completed, so that the status of refugee is granted without delay to those whose asylum requests are positively assessed.
12. In line with the Visa Roadmap requirements, pursue the progressive alignment of Turkish visa policy, legislation and administrative capacities notably vis-à-vis the countries representing an important source of illegal migration for Turkey and the EU.
13. Continue and further enhance the fight against and dismantling of criminal networks involved in the smuggling of migrants, notably by increasing operational cooperation between and among Turkish law enforcement authorities and their counterparts of the EU Member States and EU Agencies. This would include strengthening the necessary rules required to facilitate the sharing of information on persons.
14. Intensify the exchange of information and cooperation with the EU and its Member States. In particular, it will work closely with Member States' immigration liaison officers located in Turkey in view of intensifying the fight against migrants smuggling networks, and of accelerating the identification of fraudulent travel documents and real identities of migrants.
15. Further intensify cooperation with FRONTEX notably on exchange of information by implementing the working arrangement.
16. Deploy a liaison officer to Europol. MEMO/15/586

^[1]Turkey is a party to the 1951 Geneva Convention related to the Status of Refugees with geographical limitation

9. DECISIÓN (UE) 2016/551 DEL CONSEJO de 23 de marzo de 2016 por la que se establece la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Comité Mixto de Readmisión sobre una Decisión del Comité Mixto de Readmisión relativa a las normas de desarrollo a efectos de la aplicación, a partir del 1 de junio de 2016, de los artículos 4 y 6 del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 79, apartado 3, leído en relación con su artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre la readmisión de personas que residan sin autorización («el Acuerdo»), aprobado por la Decisión 2014/252/UE del Consejo [\(1\)](#), entró en vigor el 1 de octubre de 2014. De conformidad con el artículo 24, apartado 3, del Acuerdo, las disposiciones de los artículos 4 y 6 del Acuerdo relativas a la readmisión de nacionales de terceros países y apátridas serán aplicables a partir del 1 de octubre de 2017.
- (2) En la Cumbre celebrada el 29 de noviembre de 2015, la Unión y Turquía expresaron su acuerdo político de que el Acuerdo se aplique plenamente a partir del 1 de junio de 2016.
- (3) El artículo 19, apartado 1, letra b), del Acuerdo prevé que el Comité Mixto de Readmisión podrá adoptar las normas de desarrollo necesarias para la aplicación uniforme del Acuerdo. Por lo tanto, sería conveniente establecer, mediante una Decisión del Comité Mixto de Readmisión, las normas de desarrollo necesarias para avanzar en la aplicación de las obligaciones derivadas de los artículos 4 y 6 del Acuerdo a partir del 1 de junio de 2016.
- (4) El Reino Unido se halla vinculado por el Acuerdo y en consecuencia va a participar en la adopción de la presente Decisión.
- (5) Irlanda no se halla vinculada por el Acuerdo ni sujeta a su aplicación y en consecuencia no va a participar en la adopción de la presente Decisión.
- (6) Dinamarca no se halla vinculada por el Acuerdo ni sujeta a su aplicación y en consecuencia no va a participar en la adopción de la presente Decisión.
- (7) Teniendo en cuenta lo antes expuesto, es necesario determinar la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Comité Mixto de Readmisión sobre una Decisión del Comité Mixto de Readmisión relativa a las normas de desarrollo a efectos de la aplicación, a partir del 1 de junio de 2016, de los artículos 4 y 6 del Acuerdo.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La posición que deberá adoptarse en nombre de la Unión en el Comité Mixto de Readmisión sobre una Decisión del Comité Mixto de Readmisión relativa a las

normas de desarrollo a efectos de la aplicación, a partir del 1 de junio de 2016, de los artículos 4 y 6 del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales se basará en el proyecto de Decisión del Comité Mixto de Readmisión adjunto a la presente Decisión.

Podrán aceptarse modificaciones menores de dicho proyecto de Decisión sin decisión ulterior del Consejo.

Artículo 2

La presente Decisión entrará en vigor el día de su adopción.

Hecho en Bruselas, el 23 de marzo de 2016.

Por el Consejo El Presidente A.G. KOENDERS

(1) Decisión 2014/252/UE del Consejo, de 14 de abril de 2014, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales ([DO L 134 de 7.5.2014, p. 1](#)).

10. PROYECTO DE DECISIÓN N.º 2/2016 DEL COMITÉ MIXTO DE READMISIÓN CREADO POR EL ACUERDO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LA REPÚBLICA DE TURQUÍA SOBRE READMISIÓN DE RESIDENTES ILEGALES de ... relativa a las normas de desarrollo a efectos de la aplicación, a partir del 1 de junio de 2016, de los artículos 4 y 6 del Acuerdo

EL COMITÉ,

Visto el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales, y en particular su artículo 19, apartado 1, letra b),

Considerando lo siguiente:

- (1) El Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales («el Acuerdo») entró en vigor el 1 de octubre de 2014.
- (2) El artículo 24, apartado 3, del Acuerdo dispone que las obligaciones relativas a la readmisión de nacionales de terceros países y apátridas con arreglo a los artículos 4 y 6 del Acuerdo solo serán aplicables a los tres años de la entrada en vigor del Acuerdo.
- (3) Teniendo en cuenta el acuerdo político alcanzado por las dos partes en la Cumbre entre la UE y Turquía celebrada el 29 de noviembre de 2015 para que el Acuerdo sea plenamente aplicable a partir de junio de 2016.

HA DECIDIDO ADOPTAR LA SIGUIENTE NORMA DE DESARROLLO:

Artículo 1

Las obligaciones dispuestas en los artículos 4 y 6 del Acuerdo relativas a la readmisión de nacionales de terceros países y apátridas serán aplicables a partir del 1 de junio de 2016.

Artículo 2

La presente Decisión será vinculante tras la compleción de los procedimientos internos necesarios exigidos por el Derecho de las Partes.

Hecho en ..., el

...

(Por la Unión Europea)

...

(Por la República de Turquía)

11.LA CUMBRE INTERNACIONAL DE 29.11.2015

Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE con Turquía, 29.11.2015 - Declaración UE-Turquía

1. El día de hoy, los dirigentes de la Unión Europea se han reunido en Bruselas con su homólogo turco. Turquía es un Estado candidato desde 1999 y negocia su adhesión a la UE desde 2005.
2. Turquía y la UE han deliberado sobre la importancia de superar los retos comunes venideros. En consonancia con las Conclusiones del Consejo Europeo del 15 de octubre, han acordado que es preciso revitalizar el proceso de adhesión. Se han comprometido a profundizar sus lazos y la solidaridad existentes y a adoptar actuaciones orientadas a los resultados para preparar su futuro común. Están decididas a afrontar y a superar los riesgos y amenazas actuales de manera concertada para reforzar el proyecto europeo. Recordando la declaración final de la última reunión del G-20 en Antalya, así como la Resolución 2249 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Turquía y la UE reafirman que la lucha contra el terrorismo sigue siendo una prioridad.
3. Con este objetivo, se ha convenido en que un diálogo de alto nivel estructurado y más frecuente es fundamental para explorar el gran potencial de las relaciones UE-Turquía, que aún no ha sido plenamente realizado. En este marco, ambas Partes han acordado celebrar cumbres periódicas dos veces al año, con un formato adecuado. Las cumbres periódicas proporcionarán una plataforma para evaluar el desarrollo de las relaciones UE-Turquía y analizar cuestiones internacionales. Deberán intensificarse los debates periódicos y la cooperación sobre política exterior y de seguridad, incluida la lucha contra el terrorismo, en el contexto de los graves desafíos relacionados con la seguridad, especialmente la amenaza creciente del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones. En este contexto, ambas partes han convenido en mantener reuniones de diálogo político periódicas y exhaustivas a nivel ministerial, de alto representante y de comisarios. Dichas reuniones se sumarán a las reuniones periódicas del Consejo de Asociación. También se celebrarán diálogos de alto nivel sobre temas destacados.
4. Ambas partes han acogido con satisfacción el anuncio de celebrar el 14 de diciembre de 2015 la Conferencia Intergubernamental, para proceder a la apertura del capítulo 17. Además, han tomado nota del compromiso de la Comisión Europea de completar durante el primer trimestre de 2016 el trabajo preparatorio para abrir una serie de capítulos sin perjuicio de la posición de los Estados miembros. Más adelante se podrá iniciar el trabajo preparatorio también sobre otros capítulos.

5. La UE ha acogido con satisfacción el compromiso de Turquía de acelerar la observancia de los criterios de referencia de la hoja de ruta en materia de visados con respecto a todos los Estados miembros participantes. La Comisión Europea presentará a principios de marzo de 2016 el segundo informe de situación sobre la aplicación por Turquía de la hoja de ruta sobre liberalización de visados. Ambas partes han acordado que el Acuerdo de readmisión UE-Turquía sea plenamente aplicable a partir de junio de 2016, de modo que la Comisión pueda presentar su tercer informe de situación en otoño de 2016, con el fin de completar el proceso de liberalización de visados, es decir, la eliminación de la exigencia de visado para los ciudadanos turcos en la zona de Schengen en octubre de 2016, una vez que se hayan cumplido los requisitos de la hoja de ruta.
6. La UE seguirá facilitando ayuda humanitaria inmediata y continuada a Turquía. También aumentará de manera significativa su apoyo financiero global. La Comisión creó un mecanismo para los refugiados destinado a Turquía con el fin de coordinar y racionalizar las acciones financiadas con el objetivo de conseguir un apoyo eficiente y complementario a los ciudadanos sirios bajo protección temporal y a las comunidades de acogida en Turquía. La UE se ha comprometido a proporcionar recursos adicionales por un valor inicial de 3.000 millones de euros. La necesidad y la naturaleza de estos fondos se revisará en función de la evolución de la situación. Considerando que Turquía acoge a más de 2,2 millones de ciudadanos sirios y que ha gastado 8.000 millones de dólares, la UE ha destacado la importancia de que se lleve a cabo un reparto de la carga en el marco de la cooperación Turquía-UE. En este contexto, han subrayado la contribución de los planes y programas de reasentamiento de la UE existentes y de los Estados miembros.
7. Turquía y la UE han decidido activar el plan de acción conjunto, acordado hasta el momento *ad referendum*, del 15 de octubre de 2015, con el fin de intensificar su cooperación para apoyar a los ciudadanos sirios bajo protección temporal y la gestión de la migración para hacer frente a la crisis creada por la situación en Siria. Es preciso conseguir resultados en particular en la contención de la afluencia de inmigrantes irregulares. La UE y Turquía han acordado aplicar el plan de acción conjunto que pondrá orden en los flujos migratorios y contribuirá a detener la migración irregular. En consecuencia, ambas partes reforzarán, según lo acordado y con efecto inmediato, su cooperación activa en materia de migrantes que no necesitan protección internacional, evitando los desplazamientos a Turquía y a la UE, garantizando la aplicación de las disposiciones bilaterales en materia de readmisión establecidas y repatriando con rapidez a sus países de origen a aquellos migrantes que no necesiten protección internacional. Asimismo, han acogido con satisfacción la intención de Turquía de adoptar inmediatamente medidas para mejorar la situación socioeconómica de los ciudadanos sirios bajo protección temporal. Ambas partes han subrayado el

compromiso compartido de actuar con decisión y rapidez para intensificar la lucha contra las redes delictivas de tráfico de inmigrantes.

8. Como ya se establecía en las Conclusiones del Consejo Europeo sobre ampliación de diciembre de 2014, Turquía y la UE han estado trabajando en la creación de un mecanismo de alto nivel de diálogo económico, que contribuirá a potenciar las relaciones económicas y a crear una plataforma empresarial para que converjan los círculos empresariales. Han acordado ponerlo en marcha en el primer trimestre de 2016.
9. Han acogido con satisfacción el establecimiento del diálogo de alto nivel en materia de energía y la cooperación estratégica sobre la energía, que se iniciaron en Ankara el 16 de marzo de 2015. El intercambio regular de información sobre cooperación en materia de energía a escala mundial y regional redundará en beneficio de ambas partes. Han acordado celebrar la segunda reunión de este tipo en el primer trimestre de 2016.
10. Han tomado nota de la iniciación de preparativos para actualizar la Unión Aduanera. Una vez finalizado por ambas partes este trabajo preparatorio, las negociaciones formales podrán iniciarse hacia finales de 2016.
11. Todos estos elementos deberán avanzar en paralelo y observarse de cerca. Turquía y la UE están decididas a avanzar juntas en el amplio abanico de su agenda actual para garantizar que este nuevo impulso genere resultados concretos.

12. DECISIÓN DEL CONSEJO de 14 de abril de 2014 relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales (2014/252/UE)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 79, apartado 3, en relación con el artículo 218, apartado 6, letra a),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Vista la aprobación del Parlamento Europeo,

Considerando lo siguiente:

- (1) De conformidad con la Decisión 2012/499/UE del Consejo [\(1\)](#), el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residente ilegales («el Acuerdo») fue firmado el 16 de diciembre de 2013, a reserva de su celebración.
- (2) El Acuerdo insta un Comité mixto de readmisión que adoptará su reglamento interno. Procede establecer un procedimiento simplificado para determinar la posición de la Unión en este caso.
- (3) De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Protocolo no 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y sin perjuicio del artículo 4 del citado Protocolo, el Reino Unido no participa en la adopción de la presente Decisión y, por lo tanto, no queda vinculado por esta ni sujeto a su aplicación.
- (4) De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Protocolo no 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y sin perjuicio del artículo 4 del citado Protocolo, Irlanda no participa en la adopción de la presente Decisión y, por lo tanto, no queda vinculada por esta ni sujeta a su aplicación.
- (5) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo no 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y, por lo tanto, no queda vinculada por esta ni sujeta a su aplicación.

(6) Procede aprobar el Acuerdo

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Queda aprobado, en nombre de la Unión, el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales.

El texto del Acuerdo se adjunta a la presente Decisión.

Artículo 2

El Presidente del Consejo realizará, en nombre de la Unión, la notificación prevista en el artículo 24, apartado 2, del Acuerdo a efectos de expresar el consentimiento de la Unión Europea en vincularse al Acuerdo [\(2\)](#).

Artículo 3

La Comisión, asistida por expertos de los Estados miembros, representará a la Unión en el Comité mixto de readmisión instituido por el artículo 19 del Acuerdo.

Artículo 4

La Comisión, previa consulta a un comité especial designado por el Consejo, adoptará la posición de la Unión en el Comité mixto de readmisión en lo que se refiere a la adopción del reglamento interno de este Comité, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, apartado 5, del Acuerdo.

Artículo 5

La presente Decisión entrará en vigor el día de su adopción.

Hecho en Luxemburgo, el 14 de abril de 2014.

Por el Consejo

El Presidente A. TSAFTARIS

13. OTROS DOCUMENTOS

Comisión Europea - Hoja informativa. Bruselas, 6 de octubre de 2015

Proyecto de plan de acción: Reforzar la cooperación UE-Turquía en materia de apoyo a los refugiados y gestión de la migración en vista de la situación en Siria e Iraq.

Este Plan de Acción refleja el acuerdo entre la UE y la República de Turquía para intensificar su cooperación sobre el apoyo a los refugiados y la gestión de la migración para hacer frente a la crisis de refugiados sin precedentes.

[Versión entregada el 5 de octubre de 2015 por el Presidente de la Comisión Europea Juncker al Presidente de la República de Turquía Erdoğan]

Introducción:

Este Plan de Acción refleja el acuerdo entre la Unión Europea (UE) y la República de Turquía para intensificar su cooperación en apoyo a los refugiados y la gestión de la migración en un esfuerzo coordinado para hacer frente a la crisis sin precedentes de refugiados creada por la situación en Siria e Irak. Se desprende de la cumbre de trabajo UE-Turquía del 17 de mayo y de la reunión informal de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE el 23 de septiembre de 2015, en la que los dirigentes de la UE pidieron un diálogo reforzado con Turquía a todos los niveles. El Plan de Acción identifica una serie de acciones de colaboración que la Unión Europea (UE) y la República de Turquía deben poner en práctica con carácter urgente con el objetivo de ayudar a Turquía a gestionar la situación de afluencia masiva de refugiados y prevenir los flujos migratorios incontrolados Turquía a la UE.

Este Plan de Acción fue elaborado conjuntamente por la UE y Turquía. Constituye una parte integrante del diálogo político y la cooperación en curso entre la UE y Turquía. Se basa en las relaciones existentes entre la UE y Turquía, el diálogo sobre políticas y los instrumentos de cooperación y, en general, en el proceso de adhesión de Turquía a la UE. Esto incluye, en particular, el diálogo sobre la liberalización del visado, el acuerdo de readmisión UE-Turquía y los instrumentos de la UE para la prestación de asistencia financiera a Turquía. La aplicación de este plan de acción contribuiría también a acelerar el cumplimiento por parte de Turquía de los puntos de referencia de la hoja de ruta de la liberalización de los visados.

El Plan de Acción, que contiene medidas tanto a corto como a medio plazo, trata de abordar la situación actual de crisis de dos maneras: a) apoyando a los refugiados y sus comunidades de acogida en Turquía (Parte I) y b) reforzando la cooperación para evitar los flujos migratorios irregulares a la UE (Parte II). Se basa en los compromisos asumidos por Turquía y la UE en otros ámbitos, en particular el diálogo sobre la liberalización de las visas. En ambas partes se identifican las acciones que deben llevar a cabo simultáneamente Turquía y la UE.

La aplicación del Plan de Acción permitirá a la UE y Turquía:

Bajo la Parte I del plan de acción:

- Cubrir otras necesidades de emergencia proporcionando asistencia humanitaria inmediata a los refugiados;

- Aliviar la carga que supone la sociedad turca de acoger a más de 2,2 millones de refugiados;
- Crear mejores condiciones de vida y perspectivas a medio y largo plazo para los refugiados en Turquía; y
- Abordar los factores clave que empujan a los refugiados a trasladarse de Turquía a la UE a través de canales irregulares en busca de lugares alternativos de asilo.

Bajo la Parte 2 del Plan de Acción:

- Prevenir la llegada de nuevos migrantes irregulares a Turquía y las salidas irregulares de refugiados y migrantes de Turquía a la UE
- Prevenir las pérdidas de vidas en el mar por la intensificación de las operaciones de búsqueda y salvamento;
- Intensificar la lucha contra las redes criminales implicadas en el tráfico ilícito de migrantes; y
- Garantizar el retorno inmediato al punto de origen de los migrantes irregulares que no necesitan protección internacional y que fueron detenidos por los organismos encargados de hacer cumplir la ley de los Estados miembros de la UE o Turquía y apoyar la reintegración de los repatriados a los países de origen.

La puesta en marcha del Plan de Acción comenzará de inmediato; Será dirigido y supervisado conjuntamente por la Comisión Europea y el Alto Representante / Vicepresidente y el Gobierno turco mediante el establecimiento del diálogo de alto nivel entre la UE y Turquía sobre la migración.

Parte I: Apoyo a los refugiados sirios e iraquíes ya sus comunidades de acogida turcas.

Turquía está haciendo esfuerzos encomiables para proporcionar una ayuda humanitaria masiva y un apoyo a un flujo sin precedentes y cada vez mayor de refugiados de Siria e Irak que ha superado los 2,2 millones hasta la fecha. Turquía ya ha gastado más de 6.750 millones de euros de sus propios recursos para hacer frente a esta crisis.

Bajo esta parte del Plan de Acción, las dos partes emprenderán las siguientes acciones:

La parte de la UE tiene la intención de:

- Movilizar hasta 1.000 millones de euros [1] para el período 2015-16 para apoyar a Turquía a hacer frente al desafío representado por la presencia de refugiados sirios e iraquíes. La identificación de los fondos que se van a movilizar y de las áreas en que deberían asignarse se discutirá y se acordará con las autoridades turcas. Debe darse prioridad a las acciones de asistencia humanitaria inmediata; Prestación de apoyo jurídico, administrativo y psicológico a los refugiados;