



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. JEAN RICHARD DE LA TOUR
presentadas el 15 de diciembre de 2022¹

Asunto C-137/21

**Parlamento Europeo
contra**

Comisión Europea

«Recurso por omisión — Reglamento (UE) 2018/1806 — Lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros — Lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación — Principio de reciprocidad — Obligación de adoptar un acto delegado por el que se suspenda provisionalmente la exención de visado por un período de doce meses para los nacionales de los Estados Unidos de América»

I. Introducción

1. Mediante el presente recurso por omisión, el Parlamento Europeo solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al no adoptar un acto delegado, como se establece en el artículo 7, párrafo primero, letra f), del Reglamento (UE) 2018/1806,² la Comisión Europea ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado FUE.
2. Tras dejar constancia de que la Comisión dispone de un margen de apreciación para adoptar o no el acto solicitado por el Parlamento, demostraré que este ha interpuesto el recurso por omisión en un plazo razonable, pero que la Comisión ha definido su posición en el sentido del artículo 265 TFUE, haciendo así que el recurso sea inadmisibile. Con carácter subsidiario, examinaré en cuanto al fondo la cuestión de la omisión de la Comisión.

¹ Lengua original: francés.

² Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 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 (DO 2018, L 303, p. 39).

II. Marco jurídico

A. Reglamento (CE) n.º 539/2001

3. El artículo 1, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 539/2001³ disponía, antes de su modificación:

«La imposición por uno de los terceros países incluidos en la lista del anexo II de la obligación de visado para los nacionales de un Estado miembro dará lugar a la aplicación de las disposiciones que figuran a continuación, sin perjuicio de lo dispuesto en un acuerdo de exención de la obligación de visado celebrado por la [Unión] con dicho país tercero:

- a) el Estado miembro podrá notificar por escrito a la Comisión y al Consejo el hecho de que el país tercero haya impuesto la obligación de visado;
- b) en el caso de que se reciba tal notificación, la obligación de los Estados miembros de someter a los nacionales del país tercero de que se trate a la obligación de visado se establecerá con carácter provisional 30 días después de dicha notificación, salvo que el Consejo decida previamente y por mayoría cualificada lo contrario;
- c) el establecimiento provisional de la obligación de visado se publicará en el *Diario Oficial [de la Unión Europea]* antes de que surta efecto;
- d) la Comisión examinará toda solicitud que le presente el Consejo o un Estado miembro para que someta una propuesta al Consejo destinada a modificar los anexos del presente Reglamento de forma que el país tercero en cuestión se incluya en el anexo I y sea suprimido del anexo II;
- e) si el tercer país deroga, antes de que el Consejo adopte tal modificación de los anexos del presente Reglamento, su decisión de establecer la obligación de visado, el Estado miembro afectado notificará inmediatamente dicha derogación por escrito al Consejo y a la Comisión;
- f) el Consejo publicará dicha notificación en el *Diario Oficial [de la Unión Europea]*. El establecimiento provisional de la obligación de visado para los nacionales del país tercero en cuestión quedará derogado siete días después de esta publicación.»

4. El artículo 1, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE) n.º 1289/2013⁴ modificó, con efectos a partir del 9 de enero de 2014, el artículo 1, apartado 4, del Reglamento n.º 539/2001 en los términos siguientes:

«El establecimiento, por parte de un tercer país que figure en la lista del anexo II, de la obligación de visado para los nacionales de al menos un Estado miembro dará lugar a la aplicación de las siguientes disposiciones:

[...]

³ Reglamento del Consejo de 15 de marzo de 2001 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 (DO 2001, L 81, p. 1).

⁴ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento n.º 539/2001 (DO 2013, L 347, p. 74).

d) cuando considere la adopción de otras medidas con arreglo a las letras e), f) o h), la Comisión tendrá en cuenta el resultado de las medidas tomadas por el Estado miembro afectado con [el] fin de garantizar la exención de visado para viajar al tercer país en cuestión, las acciones emprendidas de conformidad con la letra b) y las consecuencias de la suspensión de la exención de la obligación de visado sobre las relaciones exteriores de la Unión y sus Estados miembros con el tercer país en cuestión;

[...]

f) si, en el plazo de veinticuatro meses desde la fecha de publicación a que se refiere el tercer párrafo de la letra a), el tercer país afectado no ha suprimido la obligación de visado, la Comisión adoptará un acto delegado con arreglo al artículo 4 *bis* por el que se suspenda temporalmente, por un período de 12 meses, la aplicación del anexo II a los nacionales de dicho tercer país. El acto delegado fijará una fecha, dentro de los noventa días siguientes a su entrada en vigor, en la que surtirá efecto la suspensión de la aplicación del anexo II, teniendo en cuenta los recursos disponibles en los consulados de los Estados miembros, y modificará en consecuencia el anexo II. Esa modificación se hará insertando junto al nombre del tercer país de que se trate una nota a pie de página que indique que se ha suspendido la exención de la obligación de visado respecto de dicho país y especifique la duración de dicha suspensión.

A partir de la fecha en que surta efecto la suspensión de la aplicación del anexo II a los nacionales del tercer país de que se trate, o cuando se haya formulado una oposición al acto delegado con arreglo al artículo 4 *ter*, apartado 5, quedará sin efecto cualquier acto delegado adoptado en aplicación de la letra e) respecto de dicho tercer país.

En caso de que la Comisión presente una propuesta legislativa según se contempla en la letra h), el período de suspensión previsto en el primer párrafo de la presente letra se prorrogará por un período adicional de seis meses. La nota a pie de página a que se refiere dicha letra se modificará en consecuencia.

Sin perjuicio de la aplicación del artículo 4, durante los períodos de esta suspensión los nacionales del tercer país afectado por el acto delegado estarán obligados a ir provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros;

[...]»

B. Reglamento 2018/1806

5. El Reglamento n.º 539/2001 fue derogado y sustituido por el Reglamento 2018/1806, con efectos a partir del 18 de diciembre de 2018, de forma que las referencias al Reglamento n.º 539/2001 deben entenderse hechas al Reglamento 2018/1806 con arreglo a la tabla de correspondencias que figura en el anexo IV de este último.⁵

6. A tenor del artículo 1 del Reglamento 2018/1806:

«El presente Reglamento determina los terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado o exentos de dicha obligación, sobre la base de una evaluación caso por caso de diversos criterios relativos, en particular, a la inmigración clandestina, al orden público y a la seguridad, a los beneficios económicos, sobre todo en términos de turismo y comercio exterior,

⁵ Véase el artículo 14 de dicho Reglamento.

así como a las relaciones exteriores de la Unión con los terceros países de que se trate atendiendo, en particular, a consideraciones en materia de derechos humanos y de libertades fundamentales, así como a las implicaciones de la coherencia regional y de la reciprocidad.»

7. El artículo 7 de dicho Reglamento está redactado en los términos siguientes:

«El establecimiento, por parte de un tercer país que figura en la lista del anexo II, de la obligación de visado para los nacionales de al menos un Estado miembro dará lugar a la aplicación de las siguientes disposiciones:

- a) En el plazo de 30 días a partir de la aplicación por el tercer país de la obligación de visado, el Estado o Estados miembros afectados se lo notificarán por escrito al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión.

Esa notificación:

- i) especificará la fecha de aplicación de la obligación de visado y el tipo de documentos de viaje y de visados de que se trate;
- ii) contendrá una explicación detallada de las medidas preliminares que el Estado o Estados miembros afectados hayan tomado con [el] fin de garantizar la exención de visado para viajar al tercer país en cuestión, y toda la información pertinente.

La información sobre esa notificación será publicada sin demora por la Comisión en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y contendrá información sobre la fecha de aplicación de la obligación de visado y el tipo de documentos de viaje y de visados afectados.

Si el tercer país decide suprimir la obligación de visado antes del vencimiento del plazo mencionado en el párrafo primero de la presente letra, la notificación no será realizada o será retirada, y la información no será publicada.

- b) La Comisión, inmediatamente después de la fecha de publicación mencionada en el párrafo tercero de la letra a) y en consulta con el Estado miembro afectado, emprenderá acciones ante las autoridades del tercer país de que se trate, en especial en los ámbitos político, económico y comercial, a fin de lograr el restablecimiento o establecimiento de la exención de visado e informará sin demora al Parlamento Europeo y al Consejo acerca de las acciones emprendidas.
- c) Si en el plazo de 90 días a partir de la fecha de publicación a que se refiere el párrafo tercero de la letra a), y a pesar de todas las medidas adoptadas de conformidad con la letra b), el tercer país no ha suprimido la obligación de visado, el Estado miembro afectado podrá solicitar a la Comisión que suspenda la exención de la obligación de visado para determinadas categorías de nacionales de ese tercer país. Cuando un Estado miembro realice una solicitud de este tipo, deberá informar de ello al Parlamento Europeo y al Consejo.
- d) Cuando considere la adopción de otras medidas con arreglo a las letras e), f) o h), la Comisión tendrá en cuenta el resultado de las medidas tomadas por el Estado miembro afectado con [el] fin de garantizar la exención de visado para viajar al tercer país en cuestión, las acciones emprendidas de conformidad con la letra b) y las consecuencias de la suspensión de la exención de la obligación de visado sobre las relaciones exteriores de la Unión y sus Estados miembros con el tercer país en cuestión.

e) Si el tercer país de que se trate no suprime la obligación de visado, la Comisión, a más tardar a los seis meses de la fecha de publicación a que se refiere el párrafo tercero de la letra a) y, a partir de entonces, con una periodicidad no superior a seis meses dentro de un período total que no se podrá prorrogar más allá de la fecha en que el acto delegado mencionado en la letra f) entre en vigor o sea objeto de oposición:

i) adoptará, a petición del Estado o Estados miembros afectados o por iniciativa propia, un acto de ejecución por el que se suspenda temporalmente la exención de la obligación de visado para determinadas categorías de nacionales del tercer país en cuestión durante un período de hasta seis meses. Ese acto de ejecución fijará, en un plazo de 90 días a partir de su entrada en vigor, una fecha en la que la suspensión de la exención de la obligación de visado entrará en vigor, teniendo en cuenta los recursos disponibles en los consulados de los Estados miembros. Cuando adopte actos de ejecución posteriores, la Comisión podrá prorrogar el período de esa suspensión por períodos ulteriores de hasta seis meses y podrá modificar las categorías de nacionales del tercer país de que se trate respecto de las cuales se suspenda la exención de la obligación de visado.

Estos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el artículo 11, apartado 2. Sin perjuicio de la aplicación del artículo 6 del presente Reglamento, durante los períodos de suspensión los nacionales del tercer país a que se refiera el acto de ejecución pertenecientes a todas las categorías estarán obligados a estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros, o

ii) remitirá al comité a que se refiere el artículo 11, apartado 1, un informe que evalúe la situación y explique las razones por las que decidió no suspender la exención de la obligación de visado e informará de ello al Parlamento Europeo y al Consejo.

En dicho informe se tendrán en cuenta todos los factores pertinentes, como por ejemplo los indicados en la letra d). El Parlamento Europeo y el Consejo podrán mantener un debate político tomando como base dicho informe.

f) Si, en el plazo de veinticuatro meses a partir de la fecha de publicación a que se refiere el párrafo tercero de la letra a), el tercer país afectado no ha suprimido la obligación de visado, la Comisión adoptará un acto delegado con arreglo al artículo 10 por el que se suspenda temporalmente, por un período de 12 meses, la exención de visado a los nacionales de dicho tercer país. El acto delegado fijará una fecha, dentro de los noventa días siguientes a su entrada en vigor, en la que surtirá efecto la suspensión de la exención de visado, teniendo en cuenta los recursos disponibles en los consulados de los Estados miembros, y modificará en consecuencia el anexo II. Esa modificación se hará insertando junto al nombre del tercer país de que se trate una nota a pie de página que indique que se ha suspendido la exención de la obligación de visado respecto de dicho país y especifique la duración de dicha suspensión.

[...]

h) Si, en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del acto delegado contemplado en la letra f), el tercer país en cuestión no ha suprimido la obligación de visado, la Comisión podrá presentar una propuesta legislativa de modificación del presente Reglamento con el fin de transferir la referencia al tercer país del anexo II al anexo I.

[...]»

8. Los Estados Unidos de América figuran en la «lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros para estancias inferiores a 90 días por período de 180 días», que constituye el objeto del anexo II del Reglamento 2018/1806.

III. Antecedentes del litigio

9. El 12 de abril de 2016, la Comisión presentó una comunicación sobre la evaluación de la situación de no reciprocidad con algunos terceros países en el ámbito de la política de visados.⁶ Entre los países mencionados con los que persistía la falta de reciprocidad en materia de visados se encontraban los Estados Unidos de América.

10. Posteriormente, la Comisión presentó seis comunicaciones de seguimiento de la situación.⁷ Desde la Comunicación de diciembre de 2017, el único caso de no reciprocidad pendiente que quedaba seguía siendo el de los Estados Unidos de América, país que se negaba a acoger sin visado a los ciudadanos de la República de Bulgaria, la República de Croacia, la República de Chipre y Rumanía.

11. Habida cuenta de la obligación impuesta por los Estados Unidos de América a los nacionales de dichos Estados miembros, el Parlamento, mediante resolución de 2 de marzo de 2017,⁸ requirió a la Comisión, sobre la base del artículo 265 TFUE, para que adoptara un acto delegado contemplado en el artículo 1, apartado 4, del Reglamento n.º 539/2001, en su versión modificada por el Reglamento n.º 1289/2013, dirigido a suspender temporalmente la exención del visado para estancias de corta duración para los nacionales estadounidenses y canadienses debido al incumplimiento del requisito de reciprocidad.

12. En respuesta a este requerimiento para actuar, la Comisión, mediante una comunicación de 2 de mayo de 2017,⁹ definió su posición sobre la Resolución de 2 de marzo de 2017, estimando que la adopción de un acto delegado que suspenda temporalmente la exención de la obligación de visado para los nacionales estadounidenses y canadienses sería contraproducente y no serviría para lograr el objetivo de permitir viajar sin visado a todos los ciudadanos de la Unión.

13. El 22 de octubre de 2020, el Parlamento, mediante una nueva resolución,¹⁰ requirió una segunda vez a la Comisión para que actuase, sobre la base del artículo 265 TFUE, adoptando un acto delegado, contemplado en el artículo 7, párrafo primero, letra f), del Reglamento 2018/1806,

⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada «Estado de la cuestión y posibles maneras de avanzar por lo que se refiere a la situación de no reciprocidad con algunos terceros países en el ámbito de la política de visados» [COM(2016) 221 final] (en lo sucesivo, «Comunicación de 12 de abril de 2016»).

⁷ Comunicaciones de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las situaciones de no reciprocidad de 13 de julio de 2016 [COM(2016) 481 final]; de 21 de diciembre de 2016 [COM(2016) 816 final]; de 2 de mayo de 2017 [COM(2017) 227 final]; de 20 de diciembre de 2017 [COM(2017) 813 final]; de 19 de diciembre de 2018 [COM(2018) 855 final], y de 23 de marzo de 2020 [COM(2020) 119 final].

⁸ Resolución del Parlamento Europeo sobre las obligaciones de la Comisión en el ámbito de la reciprocidad de visado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 539/2001 [2016/2986(RSP)]; en lo sucesivo, «Resolución de 2 de marzo de 2017».

⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo por la que se define la postura de la Comisión a raíz de la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de marzo de 2017, sobre las obligaciones de la Comisión en el ámbito de la reciprocidad de visado y por la que se informa de los progresos realizados [COM(2017) 227 final].

¹⁰ Resolución del Parlamento Europeo sobre las obligaciones de la Comisión en el ámbito de la reciprocidad del régimen de visados de conformidad con el artículo 7 del Reglamento (UE) 2018/1806 [2020/2605(RSP)]; en lo sucesivo, «Resolución de 22 de octubre de 2020».

para suspender temporalmente la exención de visado para estancias de corta duración para los nacionales de los Estados Unidos de América, habida cuenta de la obligación de visado impuesta por este país a los nacionales búlgaros, croatas, chipriotas y rumanos.

14. La Comisión, mediante una comunicación de 22 de diciembre de 2020,¹¹ expuso de nuevo los motivos por los que no consideraba necesario en ese momento adoptar un acto delegado en el sentido del artículo 7, párrafo primero, letra f), del Reglamento 2018/1806.

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

15. Mediante escrito de 4 de marzo de 2021, el Parlamento interpuso ante el Tribunal de Justicia un recurso por omisión, al considerar que el artículo 7, párrafo primero, letra f), del Reglamento 2018/1806 no permite a la Comisión no adoptar un acto delegado cuando se cumplen los requisitos para la adopción de tal acto.

16. El Parlamento solicita al Tribunal de Justicia que:

- Declare que la Comisión ha violado el Tratado al no adoptar el acto delegado al que se refiere el artículo 7, párrafo primero, letra f), del Reglamento 2018/1806.
- Condene en costas a la Comisión.

17. La Comisión solicita que se desestime el recurso y se condene en costas al Parlamento.

18. Mediante escrito separado de 18 de mayo de 2021, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad. El Parlamento presentó sus observaciones sobre esta excepción el 28 de junio de 2021.

19. El 21 de septiembre de 2021, el Tribunal de Justicia decidió acumular al examen del fondo la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión.

20. En cuanto a la admisibilidad, la Comisión expone que definió válidamente su posición, en respuesta al requerimiento para actuar formulado por el Parlamento, adoptando la Comunicación de 22 de diciembre de 2020 con el objetivo de responder a tal requerimiento. Alega que, al presentar un segundo requerimiento para actuar en el curso de 2020 con el mismo contenido que el de 2017, el Parlamento eludió el plazo de recurso contemplado en el artículo 265 TFUE, que es de orden público. Añade que si, según la interpretación del Parlamento, estaba obligada a adoptar un acto delegado desde 2017, no puede haber un segundo requerimiento para actuar con motivo de los resultados de la vía diplomática utilizada ni una omisión continuada que justifique la interposición de un recurso en un plazo razonable durante 2020.

21. En cambio, el Parlamento considera que la Comisión no ha definido su posición en el sentido del artículo 265 TFUE, párrafo segundo, pues se ha limitado a reproducir elementos de sus anteriores comunicaciones. Además, precisa que su segundo requerimiento para actuar es

¹¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo por la que se define la posición de la Comisión tras la Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de octubre de 2020, sobre las obligaciones de la Comisión en el ámbito de la reciprocidad del régimen de visados, y se informa de la situación al respecto [COM(2020) 851 final]; en lo sucesivo, «Comunicación de 22 de diciembre de 2020».

admisible puesto que la Comisión ha incurrido en una omisión continuada y el segundo requerimiento difiere del primero en su contenido. Añade que, tras las elecciones, su composición ha cambiado entre una y otra resolución.

22. En cuanto al fondo, el Parlamento sostiene que el artículo 7, párrafo primero, letra f), del Reglamento 2018/1806 no confiere a la Comisión margen de maniobra alguno en cuanto a la posibilidad de adoptar o no un acto delegado ni en cuanto a la elección del momento en que deba adoptarse este acto delegado por el que se suspenda la exención de la obligación de visado para los nacionales estadounidenses, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en esta disposición. A su juicio, el único requisito para actuar es el requisito objetivo vinculado a la expiración de un plazo de veinticuatro meses tras la publicación de la notificación prevista en el artículo 7, párrafo primero, letra a), del Reglamento 2018/1806. Este requisito único no lo pone en cuestión el artículo 7, párrafo primero, letra d), de dicho Reglamento, que no puede entenderse como una condición previa a la adopción del acto delegado, a menos que se ponga en tela de juicio, de un modo *contra legem*, la obligación que incumbe a la Comisión de adoptar este acto delegado tras la expiración del plazo de veinticuatro meses, y que se sustraigan al Parlamento y al Consejo sus funciones en la aplicación del mecanismo de reciprocidad deteniendo dicho mecanismo en la primera fase. El Parlamento añade que no puede eximirse a la Comisión de su obligación de actuar por la inexistencia de una solicitud de adopción de un acto delegado presentada por los Estados miembros afectados.

23. La Comisión sostiene que no existe una obligación incondicional de actuar en virtud del requisito previo establecido en el artículo 7, párrafo primero, letra d), del Reglamento 2018/1806 que le exija, cuando pretenda adoptar nuevas medidas de conformidad con las letras e), f) o h) de dicho artículo, tener en cuenta el resultado de las medidas tomadas por el Estado miembro afectado, las acciones que haya emprendido ella misma en los ámbitos político, económico y comercial a fin de lograr el restablecimiento o establecimiento de la exención de la obligación de visado y las consecuencias de la suspensión de esta exención sobre las relaciones exteriores de la Unión y sus Estados miembros con el tercer país en cuestión. Esta interpretación se ajusta a lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento 2018/1806 y a la intención de veintiún Estados miembros expresada con ocasión de la adopción del Reglamento n.º 1289/2013, que estableció el mecanismo de reciprocidad. Añade que la vía diplomática ha dado sus frutos para los nacionales croatas y polacos y que ninguno de los Estados miembros todavía afectados le ha solicitado la adopción del acto delegado en cuestión.

V. Análisis

A. Observaciones preliminares

24. A efectos del examen del presente recurso, me parece necesario abordar una cuestión de interpretación general del Reglamento 2018/1806 relativa al margen de maniobra de que dispone la Comisión en caso de que se recurra al mecanismo de reciprocidad contemplado en el artículo 7, párrafo primero, letra f), de dicho Reglamento. En efecto, esta interpretación permitirá entender los motivos de inadmisibilidad formulados por la Comisión, relativos, por un lado, al carácter extemporáneo del recurso, vinculado a la existencia de un anterior requerimiento para actuar del Parlamento durante 2017 con un contenido muy similar al planteado al Tribunal de Justicia mediante el presente recurso, y, por otro, a la existencia de una definición de posición de la Comisión que pone fin al procedimiento por omisión.

25. Ha de recordarse que, al recoger, sobre este aspecto, los avances introducidos mediante el Reglamento n.º 1289/2013 en el artículo 1, apartado 4, del Reglamento n.º 539/2001, el Reglamento 2018/1806 prevé una gradación de las respuestas cuando un tercer país impone una obligación de visado a los nacionales de todos o de parte de los Estados miembros, mientras que disfruta de una exención de visado para sus propios nacionales que le dispensan todos los Estados miembros: se trata del mecanismo de reciprocidad.

26. La primera medida posible consiste en la adopción por la Comisión de un acto de ejecución por el que se suspenda durante seis meses, renovables, la exención de la obligación de visado para determinadas categorías de nacionales del tercer país afectado.¹²

27. La segunda medida posible es la adopción por la Comisión de un acto delegado por el que se suspenda, por un período de doce meses, la exención de la obligación de visado para el conjunto de los nacionales de este tercer país.¹³

28. Por último, si el tercer país afectado sigue exigiendo un visado seis meses después de la entrada en vigor de este acto delegado, la Comisión puede presentar una propuesta legislativa de modificación del Reglamento 2018/1806 con el fin de transferir la referencia a ese tercer país de la lista de países exentos de la obligación de visado, establecida en el anexo II de este Reglamento, a la de los países sujetos a la obligación de visado recogida en su anexo I.¹⁴

29. El margen de apreciación de que dispone la Comisión para adoptar el acto delegado por el que se suspenda, por un período de doce meses, la exención de la obligación de visado para todos los nacionales de un tercer país se desprende de la redacción del artículo 7, párrafo primero, letra d), del Reglamento 2018/1806, que dispone que, cuando considere la adopción de una de las medidas contempladas en las letras e), f) o h) de este artículo, la Comisión debe tener en cuenta:

- el resultado de las medidas tomadas por el Estado miembro afectado con el fin de garantizar la exención de visado para viajar al tercer país en cuestión;
- las acciones emprendidas ante las autoridades del tercer país de que se trate, en especial en los ámbitos político, económico y comercial, a fin de lograr el restablecimiento o establecimiento de la exención de visado,¹⁵ y
- las consecuencias de la suspensión de la exención de visado sobre las relaciones exteriores de la Unión y de sus Estados miembros con el tercer país en cuestión.

30. La Comisión considera que del tenor del artículo 7, párrafo primero, letra d), del Reglamento 2018/1806 se desprende que dispone de un margen de apreciación, por cuanto debe tener en cuenta estos tres elementos constitutivos de un requisito previo para la adopción del acto delegado por el que se suspenda por un período de doce meses la exención de la obligación de visado para todos los nacionales de este tercer país.

¹² Artículo 7, párrafo primero, letra e), del Reglamento 2018/1806.

¹³ Artículo 7, párrafo primero, letra f), del Reglamento 2018/1806.

¹⁴ Artículo 7, párrafo primero, letra h), del Reglamento 2018/1806.

¹⁵ Artículo 7, párrafo primero, letra b), del Reglamento 2018/1806, por remisión.

31. El Parlamento, en cambio, estima que la aplicación del artículo 7, párrafo primero, letra f), de este Reglamento no está sujeta a ningún requisito previo y que el único margen de maniobra de la Comisión versa sobre la fecha de la producción de efectos del acto delegado por el que se suspenda la exención de visado, que debe tener en cuenta los recursos disponibles en los consulados de los Estados miembros.

32. Me parece que, contrariamente a cuanto alega el Parlamento, de la interpretación del artículo 7, párrafo primero, letra d), del Reglamento 2018/1806, en relación con la letra f) de dicho artículo, se desprende con claridad que la Comisión dispone de un doble margen de apreciación, si bien el artículo 7, párrafo primero, letra f), de dicho Reglamento precisa que «la Comisión adoptará un acto delegado». Por un lado, en cuanto al criterio de utilización del acto delegado, antes de adoptar tal acto, debe tener en cuenta los elementos enunciados en dicho artículo 7, párrafo primero, letra d), y, por otro, en lo tocante a la producción de efectos del acto delegado, puede demorarla durante un período de noventa días a partir de su entrada en vigor para tener en cuenta los recursos disponibles en los consulados, como reconoce el Parlamento.

33. En efecto, en la primera fase del mecanismo de reciprocidad, el artículo 7, párrafo primero, letra e), inciso ii), del Reglamento 2018/1806 prevé que la Comisión, si decide no suspender la exención de la obligación de visado para determinadas categorías de nacionales por un período de seis meses, debe remitir un informe al comité a que se refiere el artículo 11, apartado 1, de dicho Reglamento, en el que ha de tener en cuenta todos los factores pertinentes, como por ejemplo los indicados en el artículo 7, párrafo primero, letra d), de dicho Reglamento.

34. Además, las circunstancias de elaboración de este mecanismo de reciprocidad, con la adopción de un acto de ejecución o de un acto delegado de suspensión de la exención de visado durante un determinado período de tiempo a lo largo del procedimiento de revisión del Reglamento n.º 539/2001, iniciado en el transcurso de 2011,¹⁶ militan igualmente a favor de la tesis de la no automaticidad de tal suspensión de la exención.

35. En efecto, estos actos delegados o actos de ejecución, que se corresponden con las fases primera o segunda fase del mecanismo de reciprocidad, no estaban previstos en la propuesta de 2011, que se limitaba a indicar, en su exposición de motivos, que «el mecanismo de reciprocidad inicial del Reglamento [n.º 539/2001] ya contenía cierto automatismo: la notificación de los casos de no reciprocidad no era obligatoria; el Estado miembro afectado era libre de decidir efectuar o no la notificación. Pero si se producía la notificación, los Estados miembros estaban obligados a imponer la obligación de visado a los nacionales del tercer país en cuestión de manera provisional y automática, treinta días después de las notificaciones, a no ser que el Consejo decidiera lo contrario. Este automatismo se consideró el punto débil del mecanismo de reciprocidad inicial, por lo que fue abandonado en 2005 como contraproducente. No hay motivos para creer que podría resultar más eficiente en la actualidad. El actual mecanismo de reciprocidad, modificado en 2005, se considera globalmente eficiente, y los casos de no reciprocidad se han reducido considerablemente. Las restantes situaciones de no reciprocidad son en su mayoría casos en que los terceros países consideran que algunos Estados miembros no cumplen los criterios objetivos para la exención de visado establecidos por estos terceros países en su legislación nacional.»¹⁷ Así, con ocasión del procedimiento de revisión del Reglamento

¹⁶ Véase la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se 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, presentada el 24 de mayo de 2011 [COM(2011) 290 final]; en lo sucesivo, «propuesta de 2011».

¹⁷ Propuesta de 2011, p. 6.

n.º 539/2001, la Comisión se decantó a las claras por el mantenimiento de la no automaticidad y propuso una modificación del artículo 1, apartado 4, letra c), de este Reglamento únicamente para tener en cuenta las consecuencias del Tratado de Lisboa.

36. En el curso de estos debates en el Consejo se suscitó la idea de permitir a la Comisión, a solicitud del Estado miembro afectado o, transcurrido un cierto plazo, por propia iniciativa, adoptar un acto de ejecución por el que se suspendiera la exención de visado con carácter de reciprocidad, teniendo en cuenta las consecuencias en las relaciones exteriores de la Unión, lo cual se corresponde en esencia con la primera fase del mecanismo de reciprocidad finalmente adoptado.¹⁸

37. En esa ocasión, la Comisión reafirmó que la automaticidad de la suspensión de la exención de visado sería contraproducente y algunos Estados miembros formularon opiniones diversas. Así, un Estado miembro consideró interesante esta propuesta de compromiso, pues permitía mostrar una solidaridad entre Estados miembros frente al exterior. Otro señaló que un informe de la Comisión no podía constituir una señal suficiente para el tercer país y que la Comisión debería estar obligada a encontrar una solución, ya en el ámbito de los visados, ya en otro ámbito como el del comercio o el transporte. Un último Estado miembro criticó el planteamiento formulado por ser demasiado largo y complejo.¹⁹

38. En realidad, el artículo 1, apartado 4, letra d), del Reglamento n.º 539/2001, en su versión modificada por el Reglamento n.º 1289/2013, al prever que la Comisión debe tener en cuenta determinados factores antes de adoptar ciertas medidas, así como la división del mecanismo de reciprocidad en tres etapas, es en esencia el resultado de las enmiendas de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior propuestas en el marco del examen en el Parlamento de la propuesta de 2011,²⁰ basadas en el análisis de su ponente, según el cual el funcionamiento del mecanismo de reciprocidad no era satisfactorio.²¹ Sin embargo, la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento, al presentar su opinión, se había decantado, el 24 de noviembre de 2011, por mantener el *statu quo* de la cuestión de la evolución del mecanismo de reciprocidad, al adoptar la posición inicial de la Comisión.²²

39. De estos debates se desprende que las posiciones relativas al mecanismo de reciprocidad, a su automaticidad, a sus fases, a la naturaleza de los actos que ha de adoptar la Comisión, a los plazos en los que han de adoptarse y a la posibilidad de entablar negociaciones en otros ámbitos eran muy diversas.

¹⁸ Véase el acta de la reunión de trabajo sobre los visados de 7 de febrero de 2012 del grupo «Visados»/Comité mixto (UE-Islandia/Noruega y Suiza/Liechtenstein), documento 6807/12, disponible en la dirección de Internet siguiente: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6807-2012-INIT/en/pdf>, en particular la propuesta de modificación del artículo 1, apartado 4, letra c), del Reglamento n.º 539/2001 (p. 9).

¹⁹ Véase el acta citada en la nota anterior de las presentes conclusiones, en particular la nota 1 (p. 8).

²⁰ Véase el Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se 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 (A7-0139/2013), disponible en la dirección de Internet siguiente: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0139_ES.html#_section1.

²¹ Véase la exposición de motivos del proyecto de resolución legislativa del Parlamento incorporado en el informe citado en la nota anterior de las presentes conclusiones: «en cuanto a la reciprocidad en sí misma, es evidente que, a pesar de lo puesto de manifiesto por la Comisión, el actual sistema, modificado por el Reglamento (CE) n.º 851/2005, no es eficiente. Si bien no es necesario reintroducir el automatismo previsto originalmente en el Reglamento (CE) n.º 539/2001, sí es preciso efectuar una profunda revisión del actual mecanismo con la finalidad de garantizar la unidad de acción y la solidaridad entre los Estados miembros. Otras consideraciones como, por ejemplo, las relaciones comerciales de la Unión Europea, no deberían poner en riesgo los pilares básicos de la política común de visados.»

²² Véase la opinión de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre la propuesta de 2011, incorporada al informe citado en la nota 20 de las presentes conclusiones.

40. A la luz de estos factores, procede observar, en primer lugar, la evolución de la redacción del artículo 1, apartado 4, letra d), del Reglamento n.º 539/2001, desde la enmienda del Parlamento que se limita a señalar que «cuando considere la adopción de otras medidas, la Comisión tendrá en cuenta el resultado de las medidas», hasta la redacción final siguiente: «cuando considere la adopción de otras medidas con arreglo a las letras e), f) o h), la Comisión tendrá en cuenta el resultado de las medidas tomadas».

41. En segundo lugar, ha de tenerse en cuenta la declaración de veintidós Estados miembros con ocasión de la adopción del Reglamento n.º 1289/2013, mediante la cual indicaron que «la modificación del Reglamento [n.º 539/2001], especialmente en cuanto se refiere al mecanismo de reciprocidad (artículo 1.1) y también a la cláusula suspensiva (artículo 1.2), podría tener repercusiones importantes en las relaciones exteriores de la Unión y sus Estados miembros. Resaltamos, por consiguiente, que, conforme a las disposiciones pertinentes, las instituciones de la UE correspondientes están obligadas, antes de adoptar cualquier propuesta de decisión, a examinar minuciosamente y a tener en cuenta las posibles consecuencias políticas adversas que pudieran derivarse de estas propuestas o decisiones para las relaciones exteriores tanto de la Unión como de sus Estados miembros. Esto se aplica en particular a las relaciones con socios estratégicos. En nuestra opinión, el Consejo debería garantizar que, por su lado, estas obligaciones se cumplen enteramente».²³

42. Además, considero que la posición defendida por la Comisión con ocasión de su recurso de anulación dirigido, en particular, contra el artículo 1, punto 1, letra a), del Reglamento n.º 1289/2013, por el que se modificaba, entre otros, el artículo 1, apartado 4, letra f), del Reglamento n.º 539/2001,²⁴ según la cual dispone de un margen de apreciación prácticamente nulo para adoptar el acto delegado, lo cual debió llevar al legislador de la Unión a optar por un acto de ejecución, no resulta decisiva en el presente recurso.

43. En efecto, por un lado, el Tribunal de Justicia ha considerado que esta cuestión no es pertinente para determinar si el acto que la Comisión ha de adoptar se inscribe en el ámbito del artículo 290 TFUE o del artículo 291 TFUE.²⁵

44. Por otro lado, a partir del momento en que el Tribunal de Justicia ha confirmado el carácter de acto delegado del acto adoptado sobre la base del artículo 1, apartado 4, letra f), del Reglamento n.º 539/2001, en su versión modificada por el Reglamento n.º 1289/2013 [actualmente artículo 7, párrafo primero, letra f), del Reglamento 2018/1806], la Comisión puede utilizar el margen de apreciación que deja el legislador de la Unión.

45. Por consiguiente, habrán de examinarse los motivos de inadmisibilidad teniendo en cuenta este margen de apreciación de la Comisión.

²³ Declaración disponible en la dirección de Internet siguiente:
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16088-2013-ADD-1-REV-1/es/pdf>.

²⁴ Véase el asunto que dio lugar a la sentencia de 16 de julio de 2015, Comisión/Parlamento y Consejo (C-88/14, EU:C:2015:499).

²⁵ Véase la sentencia de 16 de julio de 2015, Comisión/Parlamento y Consejo (C-88/14, EU:C:2015:499), apartado 32.

B. Sobre la admisibilidad

46. La Comisión ha formulado dos motivos de inadmisibilidad, relativos, uno de ellos, a la posibilidad de iniciar un segundo procedimiento por omisión, pese a que el primer requerimiento para actuar no ha venido seguido de la interposición de un recurso ante el Tribunal de Justicia, y, el otro, a la existencia de una definición de posición que pone fin al procedimiento.

1. Posibilidad de un nuevo requerimiento para actuar una vez que el primer requerimiento no ha dado lugar a la interposición de un recurso ante el Tribunal de Justicia

47. En un primer momento, es innegable que las Resoluciones de 2 de marzo de 2017 y de 22 de octubre de 2020, con excepción de la adición de dos considerandos²⁶ en la segunda, son idénticas. El primer considerando añadido (considerando J) de esta última Resolución no hace más que reforzar los argumentos expuestos en el resto de la Resolución (solidaridad entre los Estados miembros,²⁷ privación de prerrogativas del Parlamento y del Consejo²⁸), sin aportar nuevos argumentos. En cuanto al segundo considerando añadido (considerando K), se limita a recordar la función de guardiana de los Tratados de la Comisión y el riesgo de que su inacción debilite tal función. No me parece que este recordatorio general pueda verse como un argumento adicional. En las dos Resoluciones, el Parlamento reprocha, pues, a la Comisión la misma inacción por los mismos motivos.

48. Es irrelevante, a este respecto, en relación con la admisibilidad del recurso por omisión, que la composición del Parlamento haya cambiado entre los dos requerimientos para actuar, pues se trata de un recurso institucional que corresponde en cuanto tal a cada una de las instituciones afectadas.

49. Además, el hecho de que, como ya he indicado anteriormente, la Comisión disfrute de un margen de maniobra no permite aplicar por analogía la jurisprudencia del Tribunal General en la que se declara la existencia de una omisión de la Comisión por no haber adoptado un acto delegado, pese a que la obligación de adoptar tal acto, como muy tarde en la fecha indicada en el acto legislativo, era clara, precisa e incondicional.²⁹

50. En efecto, en la sentencia de 16 de diciembre de 2015, Suecia/Comisión,³⁰ el Tribunal General se basó en la redacción del artículo 5, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento (UE) n.º 528/2012,³¹ según el cual «a más tardar el 13 de diciembre de 2013, la Comisión adoptará actos delegados [...] que precisen los criterios científicos aplicables para determinar la existencia de propiedades de alteración endocrina», para declarar que «ha de afirmarse que de esta disposición se desprende expresamente que incumbía a la Comisión una obligación clara, precisa

²⁶ Considerandos J y K, en los que se recuerdan los problemas en materia de solidaridad e institucionales que supone la inacción de la Comisión.

²⁷ Véase el considerando C de las Resoluciones de 2 de marzo de 2017 y de 22 de octubre de 2020.

²⁸ Véanse los considerandos E a G de las Resoluciones de 2 de marzo de 2017 y de 22 de octubre de 2020.

²⁹ Véase la sentencia de 16 de diciembre de 2015, Suecia/Comisión (T-521/14, no publicada, EU:T:2015:976), apartado 53.

³⁰ T-521/14, no publicada, EU:T:2015:976.

³¹ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de mayo de 2012 relativo a la comercialización y el uso de biocidas (DO 2012, L 167, p. 1).

e incondicional de adoptar actos delegados relativos a la especificación de los criterios científicos para la determinación de las propiedades de alteración endocrina, no más tarde del 13 de diciembre de 2013».³²

51. En el presente asunto, paradójicamente, el Parlamento se basa en esta jurisprudencia para reprochar a la Comisión su inacción, pero sin extraer consecuencias del desistimiento o de la no incoación de su primer procedimiento por omisión, que tuvo lugar tras la respuesta de la Comisión a su requerimiento para actuar. Pues bien, si la Comisión hubiera estado obligada a actuar al ser dicha obligación clara, precisa e incondicional, el Parlamento habría debido seguir el procedimiento por omisión y plantear el asunto al Tribunal de Justicia en el plazo previsto en el artículo 265 TFUE, párrafo segundo, pues de otro modo su nuevo requerimiento para actuar podría verse como una elusión de dicho plazo.

52. Dado que, en el presente asunto, la obligación de actuar no es clara, precisa e incondicional por los motivos que he señalado, habrá de examinarse, por una parte, si el período transcurrido entre los dos requerimientos para actuar es pertinente a efectos de la admisibilidad del recurso y, por otra, si era posible un nuevo requerimiento para actuar, similar a uno anterior.

53. En cuanto al plazo para el requerimiento para actuar, en primer lugar, parece necesario recordar algunos datos cronológicos.

54. En efecto, la publicación prevista en el artículo 1, apartado 4, letra a), párrafo tercero, del Reglamento n.º 539/2001, en su versión modificada por el Reglamento n.º 1289/2013 [actualmente artículo 7, párrafo primero, letra a), párrafo tercero, del Reglamento 2018/1806], tuvo lugar el 12 de abril de 2014.³³ A partir de esta fecha debe contarse el plazo de dos años tras el cual la Comisión puede adoptar un acto delegado en virtud del artículo 7, párrafo primero, letra f), del Reglamento 2018/1806. Así pues, a partir del 11 de abril de 2016 la Comisión podía adoptar un acto delegado.

55. Pues bien, la Comisión finalizó su Comunicación de 12 de abril de 2016 invitando al Parlamento y al Consejo «a iniciar con urgencia un debate y a adoptar una posición sobre la mejor forma de proceder, teniendo en cuenta la evaluación contenida en la presente Comunicación. El Parlamento [...] y el Consejo informarán a la Comisión sobre sus respectivas posiciones a más tardar el 12 de julio de 2016».

56. Así, la Comisión, tras la expiración del plazo de veinticuatro meses, dejó claro que no pretendía adoptar un acto delegado de inmediato, sino que, al contrario, esperaba a que el Parlamento y el Consejo definieran su posición sobre esta cuestión antes de una fecha concreta.

57. El 13 de julio de 2016 y, después, el 21 de diciembre de 2016,³⁴ la Comisión adoptó dos nuevas comunicaciones de seguimiento de la Comunicación de 12 de abril de 2016, en las que daba cuenta de los esfuerzos diplomáticos desplegados con vistas a lograr la exención del visado para los nacionales de los Estados miembros afectados que deseaban desplazarse a los Estados Unidos.

³² Sentencia de 16 de diciembre de 2015, Suecia/Comisión (T-521/14, no publicada, EU:T:2015:976), apartado 53.

³³ Información de la Comisión sobre las notificaciones de los Estados miembros de los casos de no reciprocidad, de conformidad con el artículo 1, apartado 4, letra a), del Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo, modificado por el Reglamento (UE) n.º 1289/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2014, C 111, p. 1).

³⁴ Véase la nota 7 de las presentes conclusiones.

58. El Parlamento no votó hasta el 2 de marzo de 2017 la primera resolución que contenía un requerimiento para actuar dirigido a la Comisión para la adopción de un acto delegado.

59. Ha de recordarse que el artículo 265 TFUE no prevé ningún plazo entre la declaración de inacción y el requerimiento para actuar a efectos de interponer un recurso por omisión. Sin embargo, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, so pena de caducidad del recurso, el requerimiento para actuar debe remitirse a la institución competente en un plazo razonable desde la declaración de inacción.³⁵

60. Si bien es manifiesto que el primer requerimiento para actuar se formuló en un plazo razonable, no vino seguido de ningún acto del Parlamento, que se dio por satisfecho con la Comunicación de la Comisión de 2 de mayo de 2017,³⁶ en la que se recordaban los esfuerzos diplomáticos desplegados y los resultados obtenidos y se indicaba que la adopción de un acto delegado «sería contraproducente y en este momento no serviría para lograr el objetivo de permitir viajar sin visado a todos los ciudadanos de la [Unión]». Por consiguiente, la elección de la vía diplomática para intentar resolver la dificultad fue validada —cuando menos implícitamente— por el Parlamento. Ahora bien, ¿es definitiva esta aceptación de la vía diplomática en detrimento de la adopción de un acto delegado?

61. Si se atiende únicamente a la cuestión del plazo, considero que, en el presente asunto, puede extraerse una enseñanza de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual no cabe reprochar al demandante no haber actuado en un plazo razonable si, durante todo el período en cuestión, las partes mantuvieron contactos frecuentes, de forma que cabría pensar que el problema iba a recibir una solución favorable.³⁷

62. De igual modo, el Tribunal General ha admitido requerimientos para actuar veintiséis o cuarenta y siete meses después de la presentación de las denuncias en materia de ayudas de Estado, considerando así que la lentitud de la Comisión en instruir estas denuncias no podía perjudicar a los demandantes en materia de plazos.³⁸

63. Si no se tiene en cuenta, a efectos de este razonamiento, el primer requerimiento para actuar de 2 de marzo de 2017, podría considerarse que el plazo de más de cuatro años y medio que transcurrió entre la Comunicación de 12 de abril de 2016 —a la que se refiere el recurso del Parlamento— y la Resolución de 22 de octubre de 2020, habida cuenta de las circunstancias muy particulares del asunto, aún permite la interposición de un recurso por omisión. Estas circunstancias muy particulares serían, en el presente asunto, la vía diplomática por la que optó la Comisión, cuyo efecto solo puede evaluarse en un período bastante largo; la aceptación de esta vía por la no interposición de un recurso por omisión por el Parlamento en 2017; la celebración de reuniones de trabajo tripartitas regulares que produjeron efectos favorables para algunos nacionales de la Unión; las comunicaciones regulares de la Comisión al Parlamento y al Consejo sobre los avances de los trabajos, y la pandemia de COVID-19 en 2020, que hizo imposible los desplazamientos transatlánticos.

³⁵ Véase la sentencia de 6 de julio de 1971, Países Bajos/Comisión (59/70, EU:C:1971:77), apartado 19.

³⁶ Véase la nota 9 de las presentes conclusiones.

³⁷ Véase la sentencia de 16 de febrero de 1993, ENU/Comisión (C-107/91, EU:C:1993:56), apartado 24. En el asunto que dio lugar a dicha sentencia, el plazo era de dieciséis meses.

³⁸ Véase la sentencia de 15 de septiembre de 1998, Gestevisión Telecinco/Comisión (T-95/96, EU:T:1998:206), apartado 80.

64. En segundo lugar, me decantaría por seguir esta tesis de no caducidad del recurso por omisión, sobre todo en un contexto en el que el requerimiento para actuar viene después de un primer requerimiento no seguido de la interposición de un recurso más de tres años y medio antes en ese contexto preciso.

65. En efecto, el primer intento del Parlamento no puede equipararse a una renuncia implícita a la interposición del recurso por omisión en un momento posterior a la vista del contexto específico del asunto, puesto que, como ya he señalado, la vía diplomática para la resolución de la cuestión de la exención del visado es una vía larga.

66. En realidad, cabría incluso ir más allá y tomar como punto de partida que permita evaluar si el requerimiento para actuar se realizó en un plazo razonable cada nueva comunicación mediante la que la Comisión indica al Parlamento y al Consejo que considera contraproducente adoptar un acto delegado para favorecer la vía diplomática.

67. Así pues, a mi juicio, el segundo requerimiento para actuar ha podido adoptarse en un plazo razonable a la vista de las especificidades del asunto recordadas en el punto 63 de las presentes conclusiones, ya se considere el tiempo transcurrido desde el primer requerimiento para actuar o desde la última Comunicación de la Comisión de 23 de marzo de 2020³⁹ antes de este segundo requerimiento para actuar.

2. Existencia de una definición de posición

68. En una segunda fase, se plantea la cuestión de si la Comunicación de la Comisión de 22 de diciembre de 2020 constituye una definición de posición en el sentido del artículo 265 TFUE, párrafo segundo.

69. Según reiterada jurisprudencia, la adopción por la institución requerida para actuar de un acto distinto del que la parte demandante hubiera deseado no constituye una omisión.⁴⁰

70. En el presente asunto, el hecho de que la Comisión haya adoptado una comunicación en la que aboga por acudir a la vía diplomática en lugar de adoptar un acto delegado puede equivaler a una definición de posición y convertiría el presente recurso en inadmisibile.

71. En efecto, el Tribunal de Justicia ha reconocido que la institución requerida para actuar no está obligada a adoptar un acto de la Unión en el sentido del artículo 288 TFUE para que la definición de posición sea válida y el recurso por omisión inadmisibile.⁴¹ A tal fin, toda medida adoptada por esta institución puede asimilarse, en su caso, a una definición de posición. En el presente asunto, sin perjuicio del cumplimiento por la Comunicación de 22 de diciembre de 2020 de los requisitos de fondo relativos a lo que pueda constituir una definición de posición, el hecho de que esta Comunicación no sea un acto previsto por el Derecho primario, en lo que respecta a la forma, no basta para cumplir los requisitos del recurso por omisión.⁴²

³⁹ Véase la nota 7 de las presentes conclusiones.

⁴⁰ Véanse las sentencias de 1 de abril de 1993, *Pesqueras Echebaster/Comisión* (C-25/91, EU:C:1993:131), apartado 12 y jurisprudencia citada, y de 7 de octubre de 2009, *Vischim/Comisión* (T-420/05, EU:T:2009:391), apartado 255 y jurisprudencia citada.

⁴¹ Véase la sentencia de 18 de octubre de 1979, *GEMA/Comisión* (125/78, EU:C:1979:237), apartados 17 y 18.

⁴² *Cazet, S., Le recours en carence en droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruselas, 2012, puntos 101 y 102, pp. 76 y 78.

72. En lo tocante a los requisitos de fondo que afectan a la calificación de «definición de posición», el Tribunal de Justicia tiene una acepción particularmente amplia de lo que constituye una definición de posición, en el sentido del artículo 265 TFUE, párrafo segundo. En tal sentido, han de formularse dos observaciones.

73. En primer lugar, el hecho de que la institución requerida para actuar inicie el proceso de definición de posición, sin completarlo necesariamente, supone, no obstante, la adopción de una definición de posición y hace inadmisibile el recurso por omisión.⁴³ En el presente asunto, cabe considerar que el hecho de que la Comisión haya adoptado la Comunicación de 22 de diciembre de 2020 antes de adoptar potencialmente un acto delegado forma parte del proceso integral de definición de posición y, en su caso, en función del contenido de esta Comunicación, podría verse como una definición de posición en el sentido del artículo 265 TFUE, párrafo segundo.

74. En segundo lugar, incluso una definición de posición parcial o indirecta tiene el valor de una definición de posición en el sentido del artículo 265 TFUE, párrafo segundo.⁴⁴ Dicho de otro modo, si la institución que ha de adoptar un acto solo regula la situación de forma parcial o indirecta, sin aportar una solución completa, no dejará de considerarse que constituye una definición de posición, pues el acto en cuestión podrá completarse en una fase posterior. En el presente asunto, en función de la interpretación que se dé al contenido de la Comunicación de 22 de diciembre de 2020, es posible que, aun cuando esta solo regule indirecta o parcialmente la cuestión de la suspensión de la exención de visado, sin aportar una solución precisa, el recurso por omisión sea inadmisibile.

75. He de añadir dos elementos específicos del presente asunto que me parecen importantes.

76. En primer lugar, tras el primer requerimiento para actuar de 2 de marzo de 2017, el Parlamento se dio por satisfecho con la Comunicación de la Comisión de 2 de mayo de 2017⁴⁵ y no prosiguió su acción por omisión recurriendo ante el Tribunal de Justicia. Admitió, pues, cuando menos implícitamente, que dicha Comunicación valía como definición de posición.

77. En segundo lugar, existe un precedente en el que se ha interpuesto un recurso por omisión contra la Comisión por falta de adopción del acto delegado contemplado en el artículo 1, apartado 4, del Reglamento n.º 539/2001.

78. La respuesta de la Comisión, que el demandante en aquel asunto consideraba insatisfactoria, se basaba en tres elementos. Por un lado, la Comisión alegó que había adoptado varios informes y comunicaciones en el ámbito de la reciprocidad de la exención de la obligación de visado para los nacionales de los Estados miembros respecto a numerosos terceros países y que también se había comprometido activamente a garantizar esta reciprocidad sin límites con los Estados Unidos de América. A continuación, expuso que no era responsable de las restricciones de acceso a los Estados Unidos que sufría el demandante y que su situación no mejoraba de resultados de la suspensión de la exención de visado para los nacionales estadounidenses. Por último, la Comisión solicitó la inadmisibilidat de cualquier recurso por omisión que se interpusiera en el

⁴³ Véase la sentencia de 26 de febrero de 2003, CEVA/Comisión (T-344/00 y T-345/00, EU:T:2003:40), apartados 82 a 84.

⁴⁴ Véase la sentencia de 14 de diciembre de 1962, Acciaierie San Michele y otros/Alto Autoridad (5/62 a 11/62 y 13/62 a 15/62, EU:C:1962:46), p. 881.

⁴⁵ Véase la nota 9 de las presentes conclusiones.

futuro en la medida en que el acto delegado solicitado no afectaba directa e individualmente al demandante. El Tribunal General declaró que la Comisión había definido así su posición, lo que hacía inadmisible el recurso por omisión interpuesto por el demandante.⁴⁶

79. Resulta claro, pues, a mi juicio, que en el presente asunto la Comisión ha definido su posición en el sentido del artículo 265 TFUE, párrafo segundo, mediante su Comunicación de 22 de diciembre de 2020 sobre el hecho de que seguía decantándose por la vía diplomática para obtener la reciprocidad de los Estados Unidos de América, y que la adopción del acto delegado solicitado sería contraproducente para obtener la exención del visado para todos los ciudadanos de la Unión que desean viajar a ese país.

80. Por estos motivos, considero que procede declarar la inadmisibilidad del recurso por omisión interpuesto por el Parlamento.

C. Sobre la existencia de una omisión

81. Me parece necesario, no obstante, examinar con carácter subsidiario la cuestión de fondo de la existencia o no de una omisión por parte de la Comisión.

82. Como ya he expuesto en los puntos 32 a 45 de las presentes conclusiones, considero que la Comisión dispone de un margen de apreciación para adoptar o no un acto delegado basado en el artículo 7, párrafo primero, letra f), del Reglamento 2018/1806. Este margen de apreciación viene enmarcado por los tres criterios enunciados en la letra d) de dicho artículo.

83. Por lo tanto, deberá examinarse la existencia o no de una omisión por parte de la Comisión a la vista de estos tres criterios.

84. El primer criterio lo constituye la obligación de la Comisión de tener en cuenta el resultado de las medidas tomadas por el Estado miembro afectado con el fin de garantizar la exención de visado para viajar al tercer país en cuestión.

85. La Comunicación de 22 de diciembre de 2020 resulta particularmente amplia sobre este aspecto y expone que los cuatro Estados miembros todavía afectados por la exigencia de visado para sus nacionales que se desplazan a Estados Unidos son ahora objeto de planes de trabajo a medida, centrados en las disposiciones que debe adoptar cada uno de ellos para ajustarse al programa estadounidense de exención de visado.

86. Además, la Comisión presenta la evolución del porcentaje de denegaciones de visado respecto a cada uno de estos Estados miembros y de las exigencias en materia de seguridad que constituyen elementos primordiales para los Estados Unidos de América.

87. El segundo criterio es la obligación de tener en cuenta las acciones emprendidas ante los Estados Unidos de América, en especial en los ámbitos político, económico y comercial, a fin de lograr el restablecimiento o establecimiento de la exención de visado.

88. Por una parte, la Comisión da detalladamente cuenta de las tres reuniones de trabajo bilaterales o tripartitas celebradas en 2020, al tiempo que precisa que la reunión bilateral de mayo de 2020 tuvo lugar a nivel ministerial.

⁴⁶ Auto de 16 de octubre de 2017, Salehi/Comisión (T-773/16, no publicado, EU:T:2017:739), apartados 5 y 15 a 18.

89. Por otra parte, la Comisión expone en su Comunicación de 22 de diciembre de 2020 que, debido al período de transición posterior a las elecciones en los Estados Unidos, y a la espera de que se estableciera la nueva administración tras la investidura del nuevo presidente, prevista para el 20 de enero de 2021, debió limitarse a elaborar, conjuntamente con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), una propuesta relativa a una nueva agenda transatlántica, recordando la importancia de los vínculos transatlánticos.

90. De este modo, la Comisión justifica las medidas adoptadas a nivel político para obtener la exención de visado para los cuatro últimos Estados miembros afectados. Por contra, la evolución en esta materia que se recoge en los escritos presentados por la Comisión ante el Tribunal de Justicia no influye en la apreciación de la existencia o no de la omisión, por ser posterior a su definición de posición sobre el requerimiento para actuar del Parlamento.

91. El tercer criterio versa sobre las consecuencias de la suspensión de la exención de la obligación de visado sobre las relaciones exteriores de la Unión y sus Estados miembros con los Estados Unidos de América.

92. A diferencia de la Comunicación de 12 de abril de 2016, que abordaba de forma muy detallada las consecuencias y el impacto de la suspensión de la exención de visado para los ciudadanos y las empresas de la Unión, la Comunicación de 22 de diciembre de 2020 se limita a remitir a esa primera Comunicación en la parte relativa al contexto. A continuación la Comisión indica, en sus conclusiones, que tiene en cuenta el hecho de que la suspensión de la exención de la obligación de visado para los nacionales estadounidenses «tendría importantes repercusiones adversas en una amplia gama de políticas y sectores y afectaría negativamente a la cooperación transatlántica y a nuestras relaciones exteriores con un socio estratégico. Tal suspensión podría incluso ser perjudicial y poner en peligro la exención de visado para los viajes de todos los demás ciudadanos de la Unión a los Estados Unidos si este país materializase las reiteradas indicaciones de que la mera adopción, por parte de la Comisión, de un acto delegado por el que se suspenda temporalmente la exención de visado para los nacionales de los Estados Unidos tendría como efecto inmediato la adopción de represalias —a saber, la reintroducción del requisito de visado para todos los ciudadanos de la UE— por parte de los Estados Unidos». Ha de señalarse que esta amenaza de restablecimiento de la obligación de visado está vinculada únicamente a la adopción de un acto delegado por la Comisión y no a la entrada en vigor de tal acto, supeditada, sin embargo, a la falta de objeciones por parte del Parlamento y del Consejo.⁴⁷

93. Considero, pues, que la Comisión ha demostrado suficientemente que había cumplido lo dispuesto en el artículo 7, párrafo primero, letra f), del Reglamento 2018/1806. De ello resulta que deberá desestimarse en cuanto al fondo el recurso por omisión si el Tribunal de Justicia considera que dicho recurso es admisible.

⁴⁷ Véase el artículo 10, apartado 7, del Reglamento 2018/1806: «Los actos delegados adoptados en virtud del artículo 7, [párrafo primero,] letra f), entrarán en vigor únicamente si, en un plazo de cuatro meses a partir de su notificación al Parlamento Europeo o al Consejo, ninguna de estas instituciones formula objeciones o si, antes del vencimiento de dicho plazo, ambas informan a la Comisión de que no las formularán. Ese plazo se prorrogará dos meses a iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.»

VI. Conclusión

94. A la vista del conjunto de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Con carácter principal, declare el recurso inadmisibile.
- Con carácter subsidiario, desestime el recurso.
- Condene en costas al Parlamento Europeo.