



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 14 de junio de 2016\*

«Recurso de anulación — Política exterior y de seguridad común (PESC) — Decisión 2014/198/PESC — Acuerdo entre la Unión Europea y la República Unida de Tanzania sobre las condiciones de entrega, por la fuerza naval dirigida por la Unión Europea a la República Unida de Tanzania, de sospechosos de piratería y de los bienes incautados relacionados — Elección de la base jurídica — Obligación de informar cumplida e inmediatamente al Parlamento Europeo en todas las fases del procedimiento de negociación y celebración de acuerdos internacionales — Mantenimiento de los efectos de la decisión en caso de anulación»

En el asunto C-263/14,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 28 de mayo de 2014,

**Parlamento Europeo**, representado por los Sres. R. Passos, A. Caiola y M. Allik, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

apoyado por:

**Comisión Europea**, representada por los Sres. M. Konstantinidis y R. Troosters y por la Sra. D. Gauci, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

contra

**Consejo de la Unión Europea**, representado por los Sres. F. Naert, G. Étienne y M. Bishop y por la Sra. M.-M. Joséphidès, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por:

**República Checa**, representada por los Sres. M. Smolek, E. Ruffer, J. Vlácil y J. Škeřik y por la Sra. M. Hedvábná, en calidad de agentes,

**Reino de Suecia**, representado por las Sras. A. Falk, C. Meyer-Seitz y U. Persson y por los Sres. M. Rhodin, E. Karlsson y L. Swedenborg, en calidad de agentes,

\* Lengua de procedimiento: inglés.

**Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**, representado por las Sras. J. Kraehling y V. Kaye, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. G. Facenna, Barrister,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, los Sres. L. Bay Larsen, T. von Danwitz y A. Arabadjiev, la Sra. C. Toader y los Sres. D. Šváby y C. Lycourgos, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas (Ponente), E. Juhász y M. Safjan, la Sra. M. Berger, los Sres. E. Jarašiūnas y C.G. Fernlund y la Sra. K. Jürimäe, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 22 de septiembre de 2015;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de octubre de 2015;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 Mediante su recurso, el Parlamento Europeo solicita, por un lado, la anulación de la Decisión 2014/198/PESC del Consejo, de 10 de marzo de 2014, relativa a la firma y la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República Unida de Tanzania sobre las condiciones de entrega, por la fuerza naval dirigida por la Unión Europea a la República Unida de Tanzania, de sospechosos de piratería y de los bienes incautados relacionados (DO 2014, L 108, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión impugnada») y, por otro lado, el mantenimiento de los efectos de esta Decisión.

### **Marco jurídico**

#### *Derecho internacional*

#### Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

- 2 La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmada en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982, entró en vigor el 16 de noviembre de 1994. Fue aprobada mediante la Decisión 98/392/CE del Consejo, de 23 de marzo de 1998, relativa a la celebración por la Comunidad Europea de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 y del Acuerdo de 28 de julio de 1994 relativo a la aplicación de la parte XI de dicha Convención (DO 1998, L 179, p. 1).
- 3 En la sección 1, titulada «Disposiciones generales», de la parte VII, «Alta mar», de la citada Convención figuran los artículos 100 a 107 que establecen el marco jurídico de la lucha contra la piratería. El artículo 100 de la misma Convención obliga a todos los Estados a cooperar en la represión de la piratería. Sus artículos 101 y 103 definen, respectivamente, los conceptos de «piratería» y de «buque o aeronave pirata».

- 4 A tenor del artículo 105, titulado «Apresamiento de un buque o aeronave pirata», de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar:

«Todo Estado puede apresarse, en alta mar o en cualquier lugar no sometido a jurisdicción de ningún Estado, un buque o aeronave pirata o un buque o aeronave capturado como consecuencia de actos de piratería que esté en poder de piratas, y detener a las personas e incautarse de los bienes que se encuentren a bordo. Los tribunales del Estado que haya efectuado el apresamiento podrán decidir las penas que deban imponerse y las medidas que deban tomarse respecto de los buques, las aeronaves o los bienes, sin perjuicio de los derechos de los terceros de buena fe.»

### *Derecho de la Unión*

#### Acción Común 2008/851/PESC

- 5 La Acción Común 2008/851/PESC del Consejo, de 10 de noviembre de 2008, relativa a la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (DO 2008 L 301, p. 33), en su versión modificada por la Decisión 2012/174/PESC del Consejo, de 23 de marzo de 2012 (DO 2012 L 89, p. 69) (en lo sucesivo, «Acción Común 2008/851»), se basa en el artículo 14 UE, el artículo 25 UE, párrafo tercero, y el artículo 28 UE, apartado 3. Esta operación se denomina «operación Atalanta».

- 6 El artículo 1 de esta Acción Común, titulado «Misión», establece, en su apartado 1, cuanto sigue:

«La Unión Europea [...] llevará a cabo una operación militar en apoyo de las Resoluciones 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008) y 1851 (2008) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas [...] de conformidad con la acción autorizada en caso de piratería en aplicación de los artículos 100 y siguientes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar [...] y a través, en particular, de compromisos contraídos con terceros Estados (“Atalanta”), destinada a contribuir:

- a la protección de los buques del Programa Mundial de Alimentos que suministran ayuda alimentaria a las personas desplazadas de Somalia, con arreglo al mandato de la Resolución 1814 (2008) del [Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas], y
- a la protección de buques vulnerables que naveguen frente a las costas de Somalia, así como a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y de robo a mano armada frente a las costas de Somalia, con arreglo al mandato definido en las Resoluciones 1846 (2008) y 1851 (2008) del [Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas].»

- 7 El artículo 2 de la citada Acción Común, que lleva por título «Mandato», dispone lo siguiente:

«En las condiciones fijadas por el Derecho internacional aplicable, especialmente la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y por las Resoluciones 1814 (2008), 1816 (2008) y 1838 (2008) del [Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas], y dentro del límite de sus capacidades disponibles, Atalanta:

[...]

- e) con vistas a un eventual ejercicio de procedimientos judiciales por los Estados competentes en las condiciones previstas en el artículo 12, podrá capturar, retener y entregar a las personas sospechosas de tener la intención de cometer, en el sentido de los artículos 101 y 103 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de estar cometiendo o de haber cometido actos de piratería o robos a mano armada en las zonas en que esté presente y podrá

embargar los buques de los piratas o de los ladrones a mano armada o los buques capturados después de un acto de piratería o de robo a mano armada y que estén en manos de los piratas o de los ladrones a mano armada, así como los bienes que se encuentren a bordo;

[...]»

- 8 El artículo 10 de esta misma Acción Común, que lleva por título «Participación de terceros Estados», está redactado en los siguientes términos:

«1. Sin perjuicio de la autonomía de decisión de la [Unión] y del marco institucional único de ésta, y atendiendo a las orientaciones pertinentes del Consejo Europeo, se podrá invitar a terceros Estados a participar en la operación.

[...]

3. El régimen de participación de terceros Estados estará sujeto a acuerdos que deberán celebrarse de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo [37 TUE]. Cuando la [Unión] y un tercer Estado hayan celebrado un acuerdo que establezca un marco para la participación de este tercer Estado en las operaciones de gestión de crisis de la [Unión], lo dispuesto en dicho acuerdo será aplicable en el contexto de la presente operación.

[...]

6. Las condiciones de entrega, a un tercer Estado que participe en la operación, de las personas capturadas y retenidas para el ejercicio de la competencia jurisdiccional de dicho Estado, se determinarán con motivo de la celebración o de la ejecución de los acuerdos de participación contemplados en el apartado 3.»

- 9 A tenor del artículo 12 de esta Acción Común, titulado «Entrega de las personas capturadas y retenidas para el ejercicio de las competencias jurisdiccionales»:

«1. En virtud de la aceptación por parte de Somalia del ejercicio de su jurisdicción por Estados miembros o terceros Estados, por una parte, y en el artículo 105 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, por otra, las personas sospechosas de tener intención de cometer, en el sentido de los artículos 101 y 103 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de estar cometiendo o de haber cometido actos de piratería o robos a mano armada en aguas territoriales o aguas interiores de Somalia o en alta mar, que sean capturadas y retenidas para el ejercicio de procedimientos judiciales, así como los bienes que hayan servido para cometer esos actos, serán entregados:

- a las autoridades competentes del Estado miembro o del tercer Estado que participe en la operación cuyo pabellón enarbole el buque que haya realizado la captura, o
- si dicho Estado no puede o no desea ejercer su jurisdicción, a un Estado miembro o a un tercer Estado que desee ejercerla sobre las personas o bienes mencionados.

2. Las personas sospechosas de tener intención, en el sentido de los artículos 101 y 103 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de cometer, de estar cometiendo o de haber cometido actos de piratería o robos a mano armada, que sean capturadas y retenidas, para el ejercicio de procedimientos judiciales, por Atalanta en aguas territoriales, aguas interiores o aguas archipelágicas de otro Estado de la región de conformidad con dicho Estado, así como los bienes que hayan servido para cometer tales actos, podrán ser entregados a las autoridades competentes del Estado en cuestión, o, con el consentimiento de dicho Estado, a las autoridades competentes de otro.

3. Ninguna de las personas a que se refieren los apartados 1 y 2 podrá ser entregada a un tercer Estado si las condiciones de dicha entrega no han sido acordadas con ese tercer Estado de manera conforme al Derecho internacional aplicable, especialmente las normas internacionales sobre derechos humanos, para garantizar en particular que nadie sea sometido a la pena de muerte, a tortura ni a ningún otro trato cruel, inhumano o degradante.»

#### Acuerdo UE-Tanzania

- 10 Bajo la rúbrica «Definiciones», el artículo 2 del Acuerdo entre la Unión Europea y la República Unida de Tanzania sobre las condiciones de entrega, por la fuerza naval dirigida por la Unión Europea a la República Unida de Tanzania, de sospechosos de piratería y de los bienes incautados relacionados (DO 2014, L 108, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo UE-Tanzania»), establece lo siguiente:

«A efectos del presente Acuerdo, se entenderá por:

- a) “*fuerza naval dirigida por la Unión Europea (EUNAVFOR)*”: los cuarteles generales militares de la UE y los contingentes nacionales que contribuyen a la operación “Atalanta” de la UE, así como sus buques, aeronaves y equipos;

[...]

- f) “*persona entregada*”: la persona sospechosa de intentar cometer, de cometer o de haber cometido actos de piratería, entregada por la EUNAVFOR a Tanzania con arreglo al presente Acuerdo.»

- 11 El artículo 1 de este Acuerdo, que lleva por título «Objetivos», dispone lo siguiente:

«En el presente Acuerdo se establecen las condiciones y modalidades aplicables a la entrega a Tanzania por la EUNAVFOR de las personas sospechosas de intentar cometer, de cometer o de haber cometido actos de piratería retenidas por la EUNAVFOR y de los bienes relacionados incautados por la EUNAVFOR, así como al trato que se les dispense con posterioridad a la citada entrega.»

- 12 El citado Acuerdo enuncia, en su artículo 3, los principios generales que regulan las modalidades y las condiciones de la entrega a las autoridades tanzanas de los sospechosos de piratería retenidos por la EUNAVFOR, incluido el del trato conforme con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Además, el mismo Acuerdo regula, en su artículo 4, las condiciones en las que las personas entregadas son tratadas, procesadas y juzgadas, y dispone, en su artículo 5, que tales personas no pueden ser enjuiciadas por delitos que conlleven penas máximas más severas que la cadena perpetua.

- 13 El artículo 6 del Acuerdo UE-Tanzania se refiere a los intercambios de documentos y de información que deben realizarse en el marco de la entrega de dichas personas. El artículo 7, apartado 1, de este Acuerdo dispone que, «en la medida de sus medios y capacidades, la UE y la EUNAVFOR prestarán toda la asistencia posible a Tanzania con vistas a la investigación y el procesamiento de las personas entregadas».

- 14 A tenor del artículo 8 del Acuerdo UE-Tanzania, este Acuerdo no pretende establecer una excepción a ninguno de los derechos de que pueda gozar la persona entregada con arreglo al Derecho nacional o internacional aplicable. El artículo 9 del Acuerdo versa sobre los contactos entre las autoridades tanzanas y las de la Unión, así como sobre la resolución de las diferencias. Por último, los artículos 10 y 11 regulan las disposiciones de aplicación y la entrada en vigor de este Acuerdo.

## Antecedentes del litigio y Decisión impugnada

- 15 En 2008, en particular en las Resoluciones 1814 (2008), 1816 (2008) y 1838 (2008), el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, «Consejo de Seguridad») expresó su profunda preocupación por la amenaza que los actos de piratería y robo a mano armada en el mar cometidos contra buques suponen para el suministro de ayuda humanitaria a Somalia, para la navegación internacional y la seguridad de las rutas marítimas comerciales, así como para otros buques vulnerables, incluidos los dedicados a las actividades pesqueras realizadas de conformidad con el Derecho internacional. Además declaró, en el preámbulo de su Resolución 1846 (2008), que los incidentes de piratería y robo a mano armada cometidos contra buques en las aguas territoriales de la República Federal de Somalia y en alta mar frente a sus costas agravan la situación en dicho país, que sigue constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales en la región.
- 16 En dicho contexto, el Consejo de Seguridad, en el punto 14 de esta última Resolución, exhortó a todos los Estados, y en particular a los Estados del pabellón, del puerto y ribereños, a los Estados de nacionalidad de las víctimas y de los autores de actos de piratería y robo a mano armada, y a otros Estados que tengan la jurisdicción pertinente en virtud del Derecho internacional y la legislación nacional, a que cooperen en la determinación de la jurisdicción y en la investigación y el enjuiciamiento de las personas responsables de actos de piratería y robo a mano armada frente a las costas de Somalia, en forma compatible con el Derecho internacional aplicable, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y a que brinden asistencia mediante, entre otras cosas, la prestación de asistencia logística y para la entrega de las personas que estén bajo su jurisdicción y control, como las víctimas y los testigos y las personas detenidas como resultado de las operaciones ejecutadas con arreglo a esta Resolución.
- 17 En el noveno considerando de la Resolución 1851 (2008), el Consejo de Seguridad observa con preocupación que la falta de capacidad, legislación interna y claridad sobre la adopción de disposiciones respecto de los piratas después de haber sido capturados ha impedido que se adopten medidas más firmes en el plano internacional contra los piratas frente a las costas de Somalia y, en algunos casos, ha hecho que éstos sean puestos en libertad sin comparecer ante la justicia. Asimismo invitó, en el punto 3 de dicha Resolución, a todos los Estados y organizaciones regionales que luchan contra la piratería frente a las costas de Somalia a concertar acuerdos o arreglos especiales con países dispuestos a asumir la custodia de los piratas con el fin de embarcar a agentes del orden («shipriders») de esos países, en particular países de la región, para facilitar la investigación y el enjuiciamiento de las personas detenidas como consecuencia de sus operaciones.
- 18 En respuesta a estas distintas Resoluciones, la Unión adoptó la Acción Común 2008/851 en virtud de la cual lleva a cabo, desde noviembre de 2008, la operación Atalanta mediante la que contribuye, en particular, a luchar contra la piratería frente a las costas de Somalia.
- 19 En el marco de esta operación militar, el Consejo de la Unión Europea envió al Parlamento, el 22 de marzo de 2010, un escrito en el que manifestaba la necesidad de negociar y celebrar acuerdos internacionales con determinados terceros Estados. En dicho escrito, el Consejo recordó que, conforme al artículo 12 de la Acción Común 2008/851, las personas que hayan cometido o que se sospeche que han cometido actos de piratería o robos a mano armada en aguas territoriales de la República Federal de Somalia o en alta mar, que sean capturadas y retenidas para el ejercicio de procedimientos judiciales, así como los bienes que hayan servido para cometer esos actos, pueden ser entregados a cualquier tercer Estado que desee ejercer su jurisdicción sobre dichas personas o dichos bienes, siempre que las condiciones de dicha entrega hayan sido acordadas con ese tercer Estado de manera conforme al Derecho internacional aplicable. Además, el Consejo informó al Parlamento, mediante el referido escrito, que el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (en lo sucesivo, «Alto Representante») había autorizado, el mismo día, la apertura de

negociaciones, en virtud del artículo 37 TUE, para celebrar acuerdos de entrega con la República de Mauricio, la República de Mozambique, la República de Sudáfrica, la República Unida de Tanzania y la República de Uganda.

- 20 Mediante escrito de 19 de marzo de 2014, el Consejo señaló al Parlamento que, a raíz de la conclusión de las negociaciones con la República Unida de Tanzania, había adoptado, el 10 de marzo de 2014, la Decisión impugnada.
- 21 El Acuerdo UE-Tanzania se firmó en Bruselas el 1 de abril de 2014. El texto de este Acuerdo y la Decisión impugnada se publicaron en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 11 de abril de 2014.

### **Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

- 22 El Parlamento solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión impugnada, ordene que se mantengan los efectos de esta Decisión hasta que sea sustituida y condene en costas al Consejo.
- 23 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia, con carácter principal, que desestime el recurso por infundado y condene en costas al Parlamento. Con carácter subsidiario, en el supuesto de que se estime la pretensión de anulación de la Decisión impugnada, el Consejo solicita que se mantengan los efectos de ésta hasta la entrada en vigor de un acto que la sustituya si dicha anulación se basa en el primer motivo invocado por el demandante, o indefinidamente si dicha anulación se basa únicamente en el segundo motivo.
- 24 Mediante resolución del Presidente del Tribunal de Justicia de 3 de octubre de 2014, se admitió la intervención de la República Checa, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones del Consejo. Se admitió la intervención de la Comisión Europea en apoyo de las pretensiones del Parlamento.

### **Sobre el recurso**

- 25 En apoyo de su recurso, el Parlamento invoca dos motivos. Mediante el primer motivo, alega que la Decisión impugnada se basa únicamente, de manera errónea, en el artículo 37 TUE y que, por lo tanto, no debió adoptarse conforme al procedimiento específico de los acuerdos que se refieren exclusivamente a la política exterior y de seguridad común (PESC), establecido en el artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, primer segmento de frase, que excluye cualquier participación del Parlamento. A su juicio, tal Decisión, cuya base jurídica adecuada la constituyen los artículos 37 TUE y 82 TFUE y 87 TFUE, sólo puede adoptarse conforme al procedimiento previsto en el artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, letra a), inciso v), que establece la aprobación del Parlamento. Mediante el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 218 TFUE, apartado 10, el Parlamento reprocha al Consejo no haberle informado cumplida e inmediatamente en todas las fases de la negociación y de la celebración del Acuerdo UE-Tanzania.

*Sobre el primer motivo, basado en la elección errónea de la base jurídica*

#### **Alegaciones de las partes**

- 26 Mediante su primer motivo, el Parlamento alega que el Consejo consideró erróneamente que la Decisión impugnada tenía por objeto un acuerdo internacional que se refería «exclusivamente a la [PESC]» en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, primer segmento de frase. Aduce que, al no existir aprobación por su parte, dicha Decisión se adoptó infringiendo lo dispuesto en los Tratados. Sostiene que el Acuerdo UE-Tanzania persigue una doble finalidad, en la medida en

que dicho Acuerdo se refiere tanto a la PESC como a la cooperación judicial en materia penal y a la cooperación policial, ámbitos que corresponden al procedimiento legislativo ordinario. En consecuencia, el Parlamento considera que la Decisión impugnada debió haber tenido como bases jurídicas los artículos 37 TUE y 82 TFUE y 87 TFUE y que, por lo tanto, debió haberse adoptado según el procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, letra a), inciso v).

- 27 El Parlamento señala que la elección de la base jurídica debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control judicial, entre los que figuran, en particular, la finalidad y el contenido del acto de que se trate. Considera que, a este respecto, la finalidad del Acuerdo UE-Tanzania es evitar que los Estados miembros afectados estén obligados a llevar a cabo ellos mismos los procesos penales y facilitar la cooperación entre sus autoridades y las de la República Unida de Tanzania estableciendo un marco jurídico para la entrega de los sospechosos a este tercer Estado para que él se encargue de la investigación y el enjuiciamiento. Por otra parte, estima que dicho Acuerdo contiene disposiciones que se refieren directamente a la cooperación judicial en materia penal y a la cooperación policial y, en concreto, al trato, procesamiento y enjuiciamiento de las personas entregadas.
- 28 Según el Parlamento, el Acuerdo UE-Tanzania no se refiere exclusivamente a la PESC. A este respecto, estima que dicho Acuerdo no puede considerarse únicamente como un aspecto de la misión internacional de la Unión dirigida a mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional. Considera que, de hecho, el objetivo de este Acuerdo es, asimismo, entregar a los sospechosos de actividades delictivas, que están sometidos a la soberanía de los Estados miembros y se encuentran en el territorio de la Unión, a las autoridades judiciales y policiales de un tercer Estado para permitirles ejercer sus facultades de investigación y procesamiento respecto de tales sospechosos.
- 29 Sobre este particular, el Parlamento subraya que las propias autoridades policiales y judiciales de los Estados miembros pueden ejercer tales facultades. A su juicio, en el supuesto de que las personas retenidas no sean entregadas a las autoridades tanzanas, sino a las autoridades competentes de los Estados miembros, la EUNAVFOR no llevaría a cabo una operación militar, sino que actuaría más bien como autoridad administrativa. A este respecto, según el Parlamento, el mero hecho de confiar tales entregas a una fuerza naval no permite calificarlas de actividades militares o de seguridad ni, por lo tanto, deducir que tales entregas corresponden exclusivamente a la PESC.
- 30 El Parlamento considera que, por lo demás, ni el Derecho internacional, ni las Resoluciones del Consejo de Seguridad, ni el mandato de la operación Atalanta impartido en la Acción Común 2008/851 obligan a entregar a los piratas, retenidos por la EUNAVFOR, a terceros Estados. Sobre este particular, alega que la primera parte de la alternativa establecida en el artículo 12, apartado 1, de dicha Acción Común es entregar a los sospechosos de piratería a las autoridades competentes de los Estados miembros y que su entrega a un tercer Estado sólo constituye la segunda parte de dicha alternativa.
- 31 El Parlamento, para afirmar que existe una relación directa y estrecha entre dicho Acuerdo y el espacio de libertad, seguridad y justicia, en el sentido del título V del Tratado FUE, señala que las personas capturadas y retenidas, sospechosas de piratería, y los bienes incautados se encuentran bajo la soberanía de los Estados miembros que participan en la EUNAVFOR. En su opinión, la entrega de tales personas y de tales bienes de la Unión a un tercer Estado, en el caso de autos a la República Unida de Tanzania, tendría como efecto privar a las autoridades competentes de esos Estados miembros del ejercicio de sus facultades de investigación, procesamiento y enjuiciamiento conforme a sus Derechos. Estima que la piratería está comprendida en la lucha contra la delincuencia internacional, un ámbito comprendido en el espacio de libertad, seguridad y justicia y, en particular, a las disposiciones relativas a dicho espacio referentes a la cooperación judicial en materia penal y a la cooperación policial. En estas circunstancias, considera que no pueden incluirse, en un acuerdo internacional como el Acuerdo UE-Tanzania, instrumentos de cooperación vinculados a dicho espacio, sin recurrir a una base jurídica que se refiera al mismo espacio.

- 32 El Parlamento admite que la operación Atalanta y el Acuerdo UE-Tanzania contribuyen a alcanzar algunos de los objetivos de la acción exterior de la Unión mencionados en el artículo 21 TUE, apartados 1 y 2. Sin embargo, sostiene que el mero hecho de que una medida persiga tales objetivos no significa necesariamente que éstos correspondan exclusivamente a la PESC. Del mismo modo, si bien el fortalecimiento de la seguridad internacional es también un objetivo específico de la política común de seguridad y defensa, el contenido del Acuerdo UE-Tanzania no se refiere a ninguna de las misiones específicas de dicha política mencionadas en los artículos 42 TUE, apartado 1, y 43 TUE, apartado 1. Considera que, de hecho, la implicación de los Estados miembros en la lucha contra la piratería está motivada por la amenaza que este fenómeno constituye para la seguridad interior de la Unión.
- 33 En su escrito de contestación, el Consejo sostiene que la Decisión impugnada está basada legítimamente en el artículo 37 TUE y en el artículo 218 TFUE, apartados 5 y 6, párrafo segundo, primer segmento de frase, y que la adopción del Acuerdo UE-Tanzania, que se refiere exclusivamente a la PESC, no necesitaba la aprobación del Parlamento.
- 34 En primer lugar, en la sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), pronunciada después de la introducción del presente recurso de anulación, el Tribunal de Justicia consideró que la Decisión 2011/640/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2011, relativa a la firma y la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Mauricio sobre las condiciones de entrega, por la fuerza naval dirigida por la Unión Europea a la República de Mauricio, de sospechosos de piratería y de los bienes incautados relacionados, y sobre las condiciones de trato de tales sospechosos después de su entrega (DO 2011, L 254, p. 1), cuyo contenido era casi idéntico al de la Decisión impugnada y que se refería a la firma de un acuerdo cuyos términos eran muy parecidos a los del Acuerdo UE-Tanzania, podía válidamente basarse sólo en el artículo 37 TUE.
- 35 En segundo lugar, el Consejo considera que el motivo basado en un error en cuanto a la elección de la base jurídica material de la Decisión impugnada debe desestimarse por infundado. A su juicio, en la medida en que el Parlamento alega que el Acuerdo UE-Tanzania persigue dos objetivos que se refieren, el primero, a la PESC y el segundo, a la cooperación judicial en materia penal y a la cooperación policial y, en consecuencia, que los artículos 82 TFUE y 87 TFUE debían haber constituido, con el artículo 37 TUE, las bases jurídicas de la Decisión impugnada, no puntualiza sin embargo si ese segundo objetivo es o no accesorio. El Consejo sostiene que, dado que el Parlamento reconoció, en el procedimiento que dio lugar a la sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), que, por lo que respecta al Acuerdo de 14 de julio de 2011 entre la Unión Europea y la República de Mauricio, los objetivos que no se referían a la PESC perseguidos por dicho Acuerdo eran únicamente accesorios, los objetivos, idénticos, perseguidos por el Acuerdo UE-Tanzania tienen el mismo carácter. Por lo tanto, según el Consejo, la base jurídica de la Decisión impugnada es el artículo 37 TUE.
- 36 En tercer lugar, el Consejo sostiene que la Decisión impugnada y el Acuerdo UE-Tanzania se refieren exclusivamente a la PESC y no persiguen ningún objetivo accesorio correspondiente a la cooperación judicial en materia penal o a la cooperación policial. Considera que el Acuerdo UE-Tanzania, que se celebró en el marco de una operación militar de gestión de crisis llevada a cabo en nombre de la PESC y con objeto de luchar contra la piratería conforme a las Resoluciones aplicables del Consejo de Seguridad, no se refiere al espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión. En su opinión, la retención y entrega de los sospechosos de piratería no es sino mera consecuencia de la misión de seguridad de la operación Atalanta. Por lo demás, toda vez que este Acuerdo tiene por objeto, por su contenido, promover el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, se inscribe plenamente en la PESC.
- 37 Además, según el Consejo, la lucha contra la delincuencia internacional está comprendida dentro del ámbito de la PESC. A este respecto, el Acuerdo UE-Tanzania no tiene como objetivo preservar el espacio de libertad, seguridad y justicia, considerado tanto desde un punto de vista interno como

externo a la Unión. En particular, este Acuerdo no priva a las autoridades competentes de los Estados miembros ni de su facultad de investigación ni de su facultad de procesamiento y enjuiciamiento de las personas capturadas y retenidas por las fuerzas desplegadas en el marco de la operación Atalanta, sino que tiende principalmente a evitar situaciones de impunidad al ofrecer la posibilidad de entregar a dichas personas a un Estado de la región donde se desarrolla esta operación, si ninguna autoridad competente de un Estado miembro desea procesarlas.

- 38 En la réplica, el Parlamento alega que el Tribunal de Justicia no se pronunció, en la sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), sobre si la Decisión 2011/640 debió haber tenido por base jurídica únicamente el artículo 37 TUE o también otras disposiciones de los Tratados. Si bien el Parlamento admite que la eliminación de la piratería con objeto de proteger los buques constituye indiscutiblemente el principal objetivo de la operación Atalanta, conforme a la Acción Común 2008/851, sostiene que todas las acciones inducidas por dicha operación no están comprendidas sistemáticamente en el ámbito de la PESC. Así pues, a menos que se considere que todos los acuerdos internacionales celebrados por la Unión relativos a la entrega de sospechosos de actividades delictivas y capturados por las fuerzas armadas de los Estados miembros se refieren exclusivamente a la PESC, las entregas de los sospechosos de piratería y el ejercicio de acciones penales contra ellos en virtud del Acuerdo UE-Tanzania no pueden asimilarse a actividades militares. Considera que, en tales circunstancias, el Acuerdo UE-Tanzania persigue una doble finalidad y, por lo tanto, debió haberse fundado en una doble base jurídica.
- 39 En la dúplica, el Consejo añade que la operación Atalanta tiene por objeto fortalecer la seguridad internacional, que se lleva a cabo en el marco de la política común de seguridad y defensa, y que el Acuerdo UE-Tanzania se celebró con arreglo al artículo 12 de la Acción Común 2008/851. Considera, por consiguiente, que la retención y entrega de los sospechosos de piratería resulta de la ejecución de dicha misión y no constituyen una acción distinta de cooperación policial o judicial. En su opinión, a tenor del artículo 2 de la Acción Común 2008/851, las misiones principales de la operación Atalanta consisten en la protección de los buques fletados por el Programa Mundial de Alimentos y de otros buques vulnerables, en la vigilancia de determinadas zonas y en la disuasión, prevención y represión, incluso mediante el uso de la fuerza, de los actos de piratería y de los robos a mano armada cometidos en el mar. En cambio, las operaciones de retención y entrega de los sospechosos de piratería, recopilación de sus datos personales, transmisión a Interpol de dichos datos y puesta a disposición de los datos relativos a las actividades de pesca recabados revisten carácter accesorio.
- 40 El Consejo puntualiza que las medidas que afectan al espacio de libertad, seguridad y justicia, ya sean internas a la Unión o tengan un alcance exterior a ésta, deben adoptarse con el fin de promover la libertad, la seguridad y la justicia en el interior de la Unión o en sus fronteras. Pues bien, el Acuerdo UE-Tanzania no tiene relación con los objetivos de dicho espacio. En su opinión, en una entrega a la República Unida de Tanzania de un sospechoso de piratería, ningún Estado miembro ejerce su jurisdicción. Añade que un buque de guerra sometido a la jurisdicción exclusiva de su Estado de pabellón no es asimilable a una parte del territorio de éste. Por otro lado, estima que el Parlamento no explica de qué manera constituye la piratería una amenaza para la seguridad interior de la Unión.
- 41 En la vista ante el Tribunal de Justicia, el Parlamento afirmó, en respuesta a una pregunta formulada por este Tribunal, que, en el supuesto de que las bases jurídicas correspondientes a la PESC y al espacio de libertad, seguridad y justicia no puedan combinarse debido a la incompatibilidad de los procedimientos que se refieren a ellos, los artículos 82 TFUE y 87 TFUE deben constituir, por sí solos, la base jurídica de la Decisión impugnada.

## Apreciación del Tribunal de Justicia

- 42 Por lo que respecta a los actos adoptados sobre la base de una disposición relativa a la PESC, incumbe al Tribunal de Justicia velar, en particular, con arreglo al artículo 275 TFUE, párrafo segundo, primer segmento de frase, y al artículo 40 TUE, por que la ejecución de dicha política no afecte a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión con arreglo al Tratado FUE. La elección de la base jurídica adecuada de un acto de la Unión reviste una importancia de naturaleza constitucional, dado que el recurso a una base jurídica errónea puede invalidar tal acto, en particular, cuando la base jurídica adecuada prevé un procedimiento de adopción distinto del efectivamente seguido (véase, en este sentido, el dictamen 2/00, de 6 de diciembre de 2001, EU:C:2001:664, apartado 5).
- 43 Según reiterada jurisprudencia, la elección de la base jurídica de un acto de la Unión, incluso el adoptado a fin de concluir un acuerdo internacional como aquel de que se trata en el presente asunto, debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control judicial, entre los que figuran la finalidad y el contenido de dicho acto (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo, 45/86, EU:C:1987:163, apartado 11; de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo, «Dióxido de titanio», C-300/89, EU:C:1991:244, apartado 10; el dictamen 2/00, de 6 de diciembre de 2001, EU:C:2001:664, apartado 22, y la sentencia de 19 de julio de 2012, Parlamento/Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 42).
- 44 Si el examen de un acto de la Unión muestra que éste persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble y si uno de estos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro sólo es accesorio, el acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante. Excepcionalmente, si se demuestra, en cambio, que el acto persigue a la vez varios objetivos o tiene varios componentes vinculados de manera inseparable, sin que uno de ellos sea accesorio del otro de forma que son aplicables diferentes disposiciones del Tratado, tal medida debe basarse, en las distintas bases jurídicas pertinentes (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de enero de 2006, Comisión/Parlamento y Consejo, C-178/03, EU:C:2006:4, apartados 42 y 43, y de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 43).
- 45 En primer lugar, por lo que respecta al contenido del Acuerdo UE-Tanzania, es preciso señalar que en las disposiciones de este Acuerdo se establecen, conforme a su artículo 1, las condiciones y modalidades aplicables a la entrega a la República Unida de Tanzania de las personas sospechosas de intentar cometer, de cometer o de haber cometido actos de piratería, retenidas por la EUNAVFOR, y de los bienes relacionados incautados por ésta, así como el trato que se ha de dispensar a dichas personas con posterioridad a la citada entrega.
- 46 En virtud de los artículos 3 y 4 del citado Acuerdo, entre dichas condiciones y modalidades figuran el respeto de principios generales, en particular, el del trato conforme con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. El mismo Acuerdo regula también el trato, procesamiento y enjuiciamiento de las personas entregadas, y establece, en su artículo 5, que tales personas no pueden ser enjuiciadas por delitos que conlleven penas máximas más severas que la cadena perpetua. Además, dicho Acuerdo prevé, en su artículo 6, la llevanza de registros y la notificación de documentos correspondientes a dichas personas y dispone, en su artículo 7, apartado 1, que, en la medida de sus medios y capacidades, la Unión y la EUNAVFOR prestarán toda la asistencia posible a la República Unida de Tanzania con vistas a la investigación y el procesamiento de las personas entregadas.
- 47 Es cierto que, como señaló la Abogado General en el punto 60 de sus conclusiones, algunas de las obligaciones establecidas en el Acuerdo UE-Tanzania parecen referirse, a primera vista, a los ámbitos de la cooperación judicial transfronteriza en materia penal y de la cooperación policial transfronteriza si se consideran aisladamente. Sin embargo, y como indicó asimismo la Abogado General, el hecho de

que algunas de las disposiciones de tal acuerdo, tomadas aisladamente, se parezcan a normas que pueden adoptarse en un ámbito de acción de la Unión no basta, *per se*, para determinar la base jurídica adecuada de la Decisión impugnada. Por lo que respecta, en particular, a las disposiciones del Acuerdo UE-Tanzania dedicadas al respeto de los principios del Estado de Derecho y de los derechos humanos, así como de la dignidad humana, es preciso subrayar que dicho respeto se impone a cualquier acción de la Unión, incluso en el ámbito de la PESCA, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 21 TUE, apartado 1, párrafo primero, apartado 2, letra b), y apartado 3, en relación con lo dispuesto en el artículo 23 TUE. En estas circunstancias, procede apreciar también dicho Acuerdo a la luz de su finalidad.

- 48 En segundo lugar, por lo que se refiere a dicha finalidad, del considerando 3 de la Decisión impugnada se desprende que el citado Acuerdo se celebró con arreglo al artículo 12 de la Acción Común 2008/851, que corresponde a la PESCA, a fin de permitir la entrega, en el marco de la operación Atalanta, de las personas capturadas y retenidas por la EUNAVFOR y de los bienes incautados, a un tercer Estado, en el caso de autos, la República Unida de Tanzania, que desee ejercer su jurisdicción sobre dichas personas y dichos bienes. Como resulta del propio título de la referida Acción Común, ésta tiene por objeto contribuir, en particular, a la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia.
- 49 Así pues, la finalidad del Acuerdo UE-Tanzania consiste en establecer un mecanismo esencial para contribuir a la consecución efectiva de los objetivos de la operación Atalanta, en particular, en la medida en que refuerza, de manera continuada, la cooperación internacional en materia de represión de los actos de piratería al definir un marco legal de entrega de las personas capturadas y retenidas, que permite luchar contra la impunidad de dichas personas, conforme al mandato establecido en las Resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad.
- 50 A este respecto, procede recordar que el Consejo de Seguridad, concretamente en el punto 14 de su Resolución 1846 (2008), exhortó a todos los Estados a que cooperasen en la determinación de la jurisdicción y en la investigación y el enjuiciamiento de las personas responsables de actos de piratería o robo a mano armada frente a las costas de Somalia. Reflejando la cooperación mencionada en el artículo 100 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que obliga a los Estados contratantes a cooperar en la represión de la piratería en alta mar, se adoptó la Decisión impugnada como elemento de dicha acción internacional de lucha contra los actos de piratería y, en particular, contra la impunidad de quienes cometen tales actos, en vista de la firma y la celebración del Acuerdo UE-Tanzania.
- 51 Dicho Acuerdo, concluido con arreglo al artículo 12 de la Acción Común 2008/851, está íntimamente ligado a la operación Atalanta, de tal modo que, de no existir esta operación, el citado Acuerdo carecería de objeto. Dado que el Acuerdo UE-Tanzania sólo existe como accesorio a la acción de la EUNAVFOR, este Acuerdo quedará sin objeto cuando cesen las actividades de dicha fuerza.
- 52 La alegación del Parlamento de que, si no existiera el Acuerdo UE-Tanzania, los Estados miembros podrían llevar a cabo ellos mismos los procesos penales de las personas capturadas no es pertinente, toda vez que dicho Acuerdo tiene por objeto, en concreto, hacer más eficaces tales procesos al garantizar la entrega de las personas afectadas a la República Unida de Tanzania precisamente si el Estado miembro competente no puede o no desea ejercer su jurisdicción. De hecho, sin la previa celebración de tales acuerdos de entrega, mencionados expresamente en el artículo 12, apartado 3, de la Acción Común 2008/851, para garantizar que el trato de las personas entregadas sea conforme a las exigencias del Derecho internacional en materia de derechos humanos, ninguna persona capturada por la EUNAVFOR podría ser entregada a los terceros Estados de la región donde se desarrolla la operación Atalanta, lo que podría entorpecer, e incluso obstaculizar, el funcionamiento eficaz de esta operación y la consecución de los objetivos que persigue.

- 53 En resumen, la EUNAVFOR únicamente puede entregar a las personas, sospechosas de piratería, que ella misma capturó y retuvo en el marco de la operación Atalanta. En tales circunstancias, no cabe admitir la alegación del Parlamento dirigida a demostrar que las acciones emprendidas por dicha fuerza naval podrían asimilarse a las de las autoridades judiciales o policiales de los Estados miembros. En efecto, las referidas acciones se desarrollan en el marco exclusivo de una operación específica correspondiente a la PESC a cuya ejecución están indisolublemente asociadas.
- 54 Por lo tanto, el examen de la finalidad del Acuerdo UE-Tanzania confirma que el procedimiento de entrega de las personas capturadas o retenidas por la EUNAVFOR que establece constituye un instrumento mediante el cual la Unión persigue los objetivos de la operación Atalanta consistentes en mantener la paz y la seguridad internacional, en particular en la medida en que permite evitar que quienes hayan cometido actos de piratería queden impunes.
- 55 Dado que dicho Acuerdo corresponde de manera preponderante a la PESC, y no a la cooperación judicial en materia penal o a la cooperación policial, la Decisión impugnada pudo basarse válidamente sólo en el artículo 37 TUE. Por lo tanto, es legítimo que se adoptase conforme al procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, primer segmento de frase.
- 56 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede desestimar el primer motivo por infundado.

*Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 218 TFUE, apartado 10*

#### Alegaciones de las partes

- 57 Según el Parlamento, la obligación establecida en el artículo 218 TFUE, apartado 10, a tenor del cual, se le «informará cumplida e inmediatamente [...] en todas las fases del procedimiento», constituye una norma de procedimiento esencial que se aplica a todos los acuerdos internacionales celebrados por la Unión, incluso los correspondientes a la PESC. En su opinión, el Consejo infringió dicha norma en la medida en que no informó al Parlamento de la apertura de las negociaciones relativas al Acuerdo UE-Tanzania, el 22 de marzo de 2010, y de la adopción de la Decisión impugnada, el 19 de marzo de 2014, hasta nueve días después de dicha adopción. Además, ni el Alto Representante ni el Consejo mantuvieron informado al Parlamento de las negociaciones que precedieron la referida adopción. Por último, añade que el Consejo no le comunicó ni las directrices de negociación, ni el texto de la Decisión, ni siquiera el texto del Acuerdo UE-Tanzania.
- 58 El Parlamento sostiene que esta falta de información le impidió establecer una línea política en relación con el contenido del Acuerdo UE-Tanzania y, más en general, ejercer un control parlamentario de las actividades del Consejo. Sostiene que, a menos de que se quiera privar a la obligación introducida en dicha disposición de todo carácter vinculante, dicha obligación se añade a la obligación, distinta, de consultar al Parlamento sobre la PESC, con arreglo al artículo 36 TUE. Además, considera que la efectividad del artículo 218 TFUE, apartado 10, quedaría afectada si únicamente se informara al Parlamento de la negociación y de la celebración de los acuerdos internacionales mediante la publicación de éstos en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- 59 El Consejo no discute que esta última disposición se aplica también a los acuerdos internacionales que se refieran exclusivamente a la PESC, pero sostiene que no se ha infringido en el caso de autos. A este respecto, explica que el Parlamento es informado de todas las decisiones pertinentes que adopta con arreglo al artículo 218 TFUE en lo que se refiere, en particular, a la autorización de apertura de negociaciones, las directrices de negociación, la firma y la celebración de un acuerdo internacional y, en su caso, la aplicación provisional de tal acuerdo.

- 60 Por cuanto se refiere al Acuerdo UE-Tanzania, el Consejo señala, en primer lugar, que comunicó debidamente al Parlamento las directrices de negociación. El 22 de marzo de 2010, fecha de la adopción de la Decisión por la que se autorizaba la apertura de negociaciones, el Consejo dirigió un escrito al Parlamento en el que explicaba que, conforme al artículo 12 de la Acción Común 2008/851, debían celebrarse acuerdos de entrega con determinados terceros Estados y que se había autorizado al Alto Representante para iniciar las negociaciones, con arreglo al artículo 37 TUE, con varios Estados, entre los que figuraba la República Unida de Tanzania. En cuanto al contenido del proyecto de acuerdo UE-Tanzania, el conocimiento que tenía el Parlamento de los acuerdos de entrega celebrados anteriormente con otros Estados en el marco de la operación Atalanta le habría permitido ejercer sus prerrogativas que, en cualquier caso, según el Consejo, son limitadas en materia de acuerdos internacionales que se refieran exclusivamente a la PESC.
- 61 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la comunicación al Parlamento del texto de la Decisión impugnada y del texto del Acuerdo UE-Tanzania, el Consejo sostiene que las prerrogativas limitadas del Parlamento en el procedimiento de negociación y celebración de acuerdos internacionales en materia de PESC tienen como principal objetivo permitir que el Parlamento controle la base jurídica de tales acuerdos y que, en el caso de autos, se alcanzó este objetivo en la medida en que el Parlamento pudo proceder a tal control tras recibir el escrito del Consejo de 22 de marzo de 2010 en el que se le informaba de la apertura de las negociaciones. Considera que, por otra parte, los textos de la Decisión impugnada y del Acuerdo UE-Tanzania habrían sido necesariamente comunicados al Parlamento por efecto de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 11 de abril de 2014, fecha que constituye el inicio del cómputo del plazo en el que el Parlamento podía interponer un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE.
- 62 Por último, el Consejo sostiene que, en la medida en que se debía informar sobre el desarrollo de las negociaciones, esta función le incumbe al Alto Representante y que, en consecuencia, carece de fundamento el motivo basado en la infracción del artículo 218 TFUE, apartado 10. A mayor abundamiento, el Consejo manifiesta la imposibilidad material de mantener informado al Parlamento, durante el desarrollo de negociaciones en materia de PESC, de todos sus progresos a veces rápidos e inesperados. Señala que, en cualquier caso, el Parlamento recibió información en el marco, más amplio, de la operación Atalanta en el que se inscribe la Decisión impugnada.
- 63 En la réplica, el Parlamento reconoce haber sido «inmediatamente» informado, en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 10, por el Consejo de su decisión de autorizar la apertura de negociaciones, el día en que se adoptó esa decisión. Sostiene, sin embargo, que no lo fue por lo que respecta a la Decisión impugnada, por cuanto que esta Decisión no se le notificó hasta pasados nueve días desde su adopción. Añade que el Consejo nunca le comunicó los textos de dicha Decisión ni del Acuerdo UE-Tanzania. La exigencia de informar al Parlamento «cumplidamente», a efectos del artículo 218 TFUE, apartado 10, no puede considerarse satisfecha por el mero hecho de que el Consejo haya celebrado con anterioridad acuerdos similares. Considera que, en cualquier caso, no habría podido efectuar un control de la base jurídica de la Decisión impugnada sin la remisión de un texto que le permitiera identificar los elementos pertinentes a este respecto, tales como la finalidad y el contenido del futuro acuerdo. Según el Parlamento, el Consejo debió haberle remitido el texto del proyecto de decisión del Consejo y el texto del proyecto de acuerdo, a más tardar, el 4 de abril de 2012, fecha en la que, al término de las negociaciones, los Consejeros de Relaciones Exteriores del Consejo adoptaron los referidos textos. Con posterioridad a tal fecha, el Consejo simplemente esperó la aprobación de dicho proyecto por la República Unida de Tanzania, que se le notificó en febrero de 2014.
- 64 Por último, el Parlamento rebate la distinción realizada por el Consejo entre las responsabilidades ejercidas por éste y las asignadas al Alto Representante debido a que éste preside el Consejo de Asuntos Exteriores, la formación del Consejo encargada de la PESC. Refiriéndose a la sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), el Parlamento sostiene que el

respeto del artículo 218 TFUE, apartado 10, constituye un requisito de validez de la decisión de adopción de los acuerdos internacionales y que incumbe al Consejo cerciorarse, antes de su adopción, de que se ha informado debidamente al Parlamento.

- 65 En la dúplica, el Consejo, aunque estima que un plazo de varios meses o de varias semanas no responde a la exigencia de informar «inmediatamente» al Parlamento, en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 10, sostiene que un plazo de varios días, en el caso de autos, nueve días correspondientes a siete días laborables, no puede considerarse irrazonable.
- 66 Por lo que se refiere al desarrollo de las negociaciones que precedieron la celebración del Acuerdo UE-Tanzania, el Consejo considera que su escrito de 22 de marzo de 2010 proporcionaba al Parlamento información suficiente que le permitió, al menos, forjarse una primera opinión sobre la procedencia de la base jurídica señalada por el Consejo y expresar sus eventuales dudas al respecto. Sobre este particular, el Consejo añade que, si bien el hecho de que hubieran celebrado con anterioridad acuerdos similares no es suficiente, *per se*, para considerar que se cumplen las exigencias derivadas del artículo 218 TFUE, apartado 10, ese hecho y los elementos que figuran en su escrito de 22 de marzo de 2010, tomados en conjunto, sí lo son. Por otra parte, el Consejo señala que el mandato de negociaciones descrito en dicho escrito no varió.
- 67 Por lo que respecta al reparto de responsabilidades entre el Consejo y el Alto Representante, aun reconociendo que éste preside el Consejo de Asuntos Exteriores, el Consejo afirma que el Alto Representante no actúa como tal cuando representa a la Unión en la negociación de acuerdos relativos al ámbito de la PESC. Por lo tanto, en la medida en que el desarrollo de las negociaciones es responsabilidad del Alto Representante y no del Consejo, la obligación de informar de ello al Parlamento incumbe únicamente al Alto Representante. El Consejo estima, por otra parte, que la obligación de proporcionar información durante las negociaciones no puede referirse a cada uno de los documentos elaborados o a cada una de las sesiones de negociación, ni a los trabajos preparatorios que tienen lugar en el Consejo. Por último, el Consejo considera que no le incumbe comprobar, antes de adoptar una decisión relativa a la celebración de un acuerdo internacional, si se respetó efectivamente el artículo 218 TFUE, apartado 10, y si, por ende, el Parlamento fue debidamente informado del desarrollo de las negociaciones previas a la adopción de tal acuerdo.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 68 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la obligación establecida en el artículo 218 TFUE, apartado 10, a tenor de la cual «se informará cumplida e inmediatamente al Parlamento [...] en todas las fases del procedimiento» de negociación y celebración de acuerdos internacionales, se aplica a cualquier procedimiento de celebración de un acuerdo internacional, incluidos los acuerdos referidos exclusivamente a la PESC (sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 85). El artículo 218 TFUE, para dar respuesta a las exigencias de claridad, coherencia y racionalización, prevé un procedimiento unificado y de alcance general en lo relativo a la negociación y celebración de acuerdos internacionales por la Unión en todos los ámbitos de actuación de ésta, incluida la PESC que, a diferencia de otros ámbitos, no está sujeta a ningún procedimiento especial (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartados 52 y 72).
- 69 Si bien es cierto que la función asignada al Parlamento en materia de PESC sigue siendo limitada, puesto que esta institución queda excluida del procedimiento de negociación y celebración de acuerdos que se refieran exclusivamente a la PESC, no lo es que carezca de toda facultad de control sobre esta política de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartados 83 y 84).

- 70 A este respecto, es preciso recordar que la implicación del Parlamento en el proceso de toma de decisiones es el reflejo, a escala de la Unión, de un principio democrático fundamental según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa (véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de octubre de 1980, *Roquette Frères/Consejo*, 138/79, EU:C:1980:249, apartado 33; de 11 de junio de 1991, *Dióxido de titanio*, C-300/89, EU:C:1991:244, apartado 20, y de 19 de julio de 2012, *Parlamento/Consejo*, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 81). Por lo que se refiere al procedimiento de negociación y celebración de acuerdos internacionales, la exigencia de información establecida en el artículo 218 TFUE, apartado 10, es la expresión de dicho principio democrático en el que se fundamenta la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2014, *Parlamento/Consejo*, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 81).
- 71 Dicha exigencia de información tiene por objeto permitir al Parlamento ejercer un control democrático sobre la acción exterior de la Unión y, más concretamente, verificar que la elección de la base jurídica de una decisión relativa a la celebración de un acuerdo se ha realizado respetando sus atribuciones (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2014, *Parlamento/Consejo*, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 79). A este respecto, si bien la finalidad de la exigencia de informar cumplida e inmediatamente al Parlamento no es permitirle participar en la negociación y celebración de acuerdos en materia de PESC, sí le permite, además de proceder a la comprobación de la base jurídica adecuada de las medidas adoptadas en el marco de dicha política, ejercer sus propias competencias con pleno conocimiento del conjunto de la acción exterior de la Unión.
- 72 En efecto, toda vez que la Unión ha de velar, conforme al artículo 21 TUE, apartado 3, por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior, la obligación de información que recae sobre las demás instituciones respecto del Parlamento en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 10, contribuye a garantizar la unidad y la coherencia de dicha acción (véase, por analogía, por lo que respecta a la cooperación entre las instituciones de la Unión y los Estados miembros, la sentencia de 2 de junio de 2005, *Comisión/Luxemburgo*, C-266/03, EU:C:2005:341, apartado 60; el dictamen 1/08, de 30 de noviembre de 2009, EU:C:2009:739, apartado 136, y la sentencia de 20 de abril de 2010, *Comisión/Suecia*, C-246/07, EU:C:2010:203, apartado 75).
- 73 Procede desestimar, de entrada, la alegación del Consejo de que la obligación de informar al Parlamento del desarrollo de las negociaciones es responsabilidad del Alto Representante y no del propio Consejo. En la medida en que el artículo 218 TFUE, apartado 2, establece que corresponde al Consejo autorizar la apertura de negociaciones, aprobar las directrices de negociación, autorizar la firma y celebrar los acuerdos, incumbe asimismo a esta institución, en particular, en el contexto de los acuerdos que se refieran exclusivamente a la PESC, velar por el cumplimiento de la obligación impuesta en el artículo 218 TFUE, apartado 10.
- 74 En el caso de autos, el Parlamento reprocha al Consejo, en primer lugar, no haberle informado del desarrollo de las negociaciones; en segundo lugar, no haberle remitido el texto final del Acuerdo UE-Tanzania ni el de la Decisión impugnada, y, en tercer lugar, no haberle informado de la adopción de esta última Decisión hasta pasados nueve días desde dicha adopción.
- 75 Por lo que respecta, en primer lugar, a la imputación relativa a la falta de información del Parlamento por el Consejo sobre el desarrollo de las negociaciones, procede señalar que, en el presente caso, el Consejo sólo informó al Parlamento cuando se autorizó la apertura de negociaciones y cuando concluyeron. Pues bien, el Tribunal de Justicia consideró, en el apartado 86 de la sentencia de 24 de junio de 2014, *Parlamento/Consejo* (C-658/11, EU:C:2014:2025), que la obligación, establecida en el artículo 218 TFUE, apartado 10, de velar por que se informe cumplida e inmediatamente al Parlamento en todas las fases del procedimiento de celebración de un acuerdo internacional se extiende asimismo a las fases previas a la firma de tal acuerdo, y cubre así, en particular, la fase de negociación.

- 76 A este respecto, por lo que se refiere al alcance de la información contemplada en dicha disposición, es preciso señalar que el procedimiento de negociación y celebración de acuerdos internacionales previsto en el artículo 218 TFUE comprende, en concreto, la autorización de apertura de negociaciones, la determinación de la directrices de negociación, la designación del negociador de la Unión y, en su caso, de un comité especial, la clausura de las negociaciones, la autorización de firma del Acuerdo, en su caso, la decisión de aplicación provisional del Acuerdo antes de su entrada en vigor y la conclusión del Acuerdo.
- 77 Si bien, en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 10, se debe informar al Parlamento en todas esas fases del procedimiento, el hecho de que su participación en la negociación y celebración de acuerdos que se refieran exclusivamente a la PESC quede precisamente excluida significa que dicha exigencia de información no se extiende a las fases correspondientes a un proceso preparatorio interno del Consejo. Dicho esto, como señaló la Abogado General en el punto 86 de sus conclusiones, la exigencia de información al Parlamento no puede limitarse a aquellas fases del procedimiento, mencionadas en el apartado anterior de la presente sentencia, sino que se extiende también a los resultados parciales a los que lleguen las negociaciones. A este respecto, como alegó el Parlamento, dicha exigencia de información requería que el Consejo le comunicase el texto del proyecto de acuerdo y el del proyecto de decisión adoptados por los Consejeros de Relaciones Exteriores del Consejo encargados de las negociaciones, en la medida en que el texto de tales proyectos se comunicó a las autoridades tanzanas a fin de celebrar el Acuerdo.
- 78 Por lo demás, en el caso de autos, el Consejo no informó en absoluto al Parlamento del desarrollo del procedimiento de negociación previo a la celebración del Acuerdo UE-Tanzania, aparte del envío del escrito de 22 de marzo de 2010 en el que le anunciaba la apertura de dicho procedimiento. Dado que el ejercicio de la facultad de control del Parlamento sólo puede concebirse teniendo en cuenta el contenido del propio acuerdo considerado, y no en función del contenido de otros acuerdos que presenten, en su caso, características similares (véase, por analogía, la sentencia de 6 de noviembre de 2008, Parlamento/Consejo, C-155/07, EU:C:2008:605, apartado 74), la existencia de acuerdos celebrados con otros Estados de los que el Parlamento pudiera tener conocimiento es, a este respecto, irrelevante. En estas circunstancias, procede desestimar la alegación del Consejo de que el Parlamento, debido a la existencia de tales acuerdos similares anteriores, fue suficientemente informado del desarrollo de las negociaciones que llevaron al Acuerdo UE-Tanzania.
- 79 En segundo lugar, por lo que se refiere a la imputación relativa a que el Consejo no remitió los textos del Acuerdo UE-Tanzania y de la Decisión impugnada al Parlamento, procede desestimar la alegación del Consejo de que el Parlamento pudo ejercer sus prerrogativas cuando tuvo conocimiento del contenido de los textos adoptados con ocasión de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- 80 Como ya ha señalado el Tribunal de Justicia, la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de la decisión relativa a la firma y conclusión de un acuerdo no puede subsanar una infracción del artículo 218 TFUE, apartado 10. En efecto, tal publicación está contemplada en el artículo 297 TFUE y satisface los requisitos de publicidad que debe cumplir un acto de la Unión para entrar en vigor, mientras que la exigencia de información impuesta por el artículo 218 TFUE, apartado 10, tiene por objetivo permitir al Parlamento ejercer un control democrático sobre la acción exterior de la Unión y, más concretamente, verificar que sus atribuciones son respetadas, precisamente como consecuencia de la elección de la base jurídica de una decisión relativa a la celebración de un acuerdo (sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 79).
- 81 Por último, por lo que respecta a la imputación relativa a la infracción por el Consejo del artículo 218 TFUE, apartado 10, debido a que éste informó con retraso al Parlamento, es decir, nueve días después de la adopción de la Decisión impugnada, procede señalar que tal plazo no responde, en principio, a la exigencia de informar al Parlamento «inmediatamente», en el sentido de dicha disposición.

82 Es cierto que no cabe excluir que, en determinadas circunstancias, una información remitida al Parlamento al cabo de un plazo de varios días pueda calificarse de «inmediata», a efectos de la citada disposición. Sin embargo, dado que el Consejo no remitió al Parlamento, en el presente caso, ni el texto de la Decisión impugnada ni el del Acuerdo UE-Tanzania, es preciso señalar que, en cualquier caso, no le informó cumplida e inmediatamente en todas las fases del procedimiento de negociación y celebración de dicho Acuerdo.

83 De las anteriores consideraciones se desprende que el Consejo infringió el artículo 218 TFUE, apartado 10.

84 En la medida en que no se informó cumplida e inmediatamente al Parlamento en todas las fases del procedimiento según exige el artículo 218 TFUE, apartado 10, aquél no pudo ejercer la facultad de control que en materia de PESC le han atribuido los Tratados y, en su caso, exponer su punto de vista en lo referente, en particular, a la base jurídica adecuada que debe fundamentar el acto en cuestión. En tales circunstancias, la inobservancia de este requisito de información menoscaba las condiciones del ejercicio, por parte del Parlamento, de sus funciones en el ámbito de la PESC y constituye, en consecuencia, un vicio sustancial de forma (sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 86).

85 En estas circunstancias, procede declarar fundado el segundo motivo y anular la Decisión impugnada.

### **Sobre el mantenimiento de los efectos de la Decisión impugnada**

86 El Parlamento y el Consejo, apoyados por el Gobierno del Reino Unido y la Comisión, solicitan al Tribunal de Justicia que, en el caso de que anule la Decisión impugnada, mantenga sus efectos hasta que sea sustituida.

87 Según el tenor del artículo 264 TFUE, párrafo segundo, el Tribunal de Justicia podrá indicar, si lo estima necesario, aquellos efectos de un acto declarado nulo que deban ser considerados como definitivos.

88 Pues bien, es preciso admitir que la anulación de la Decisión impugnada sin mantener sus efectos puede obstaculizar el desarrollo de las operaciones realizadas sobre la base del Acuerdo UE-Tanzania y, en particular, comprometer el procesamiento y enjuiciamiento de los sospechosos de piratería capturados por la EUNAVFOR.

89 En consecuencia, procede mantener los efectos de la Decisión impugnada cuya anulación se declara mediante la presente sentencia.

### **Costas**

90 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. No obstante, conforme al apartado 3 de este mismo artículo, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas.

91 En el presente caso, al haber sido desestimadas parcialmente las pretensiones del Parlamento y del Consejo, procede resolver que cada uno soportará sus propias costas.

92 Conforme al artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la República Checa, el Reino de Suecia, el Reino Unido y la Comisión, que han intervenido como coadyuvantes en el litigio, soportarán sus propias costas.

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

- 1) **Anular la Decisión 2014/198/PESC del Consejo, de 10 de marzo de 2014, relativa a la firma y la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República Unida de Tanzania sobre las condiciones de entrega, por la fuerza naval dirigida por la Unión Europea a la República Unida de Tanzania, de sospechosos de piratería y de los bienes incautados relacionados.**
- 2) **Mantener en vigor los efectos de la Decisión 2014/198.**
- 3) **El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea cargarán con sus propias costas.**
- 4) **La República Checa, el Reino de Suecia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.**

Firmas