Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 26 de septiembre de 2013 *

«Coordinación de los sistemas de seguridad social — Acuerdo EEE — Propuesta de modificación — Decisión del Consejo — Elección de la base jurídica — Artículo 48 TFUE — Artículo 79 TFUE, apartado 2, letra b)»

En el asunto C-431/11,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 16 de agosto de 2011,

**Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte,** representado por la Sra. C. Murrell, en calidad de agente, asistida por el Sr. A. Dashwood, QC,

parte demandante,

apoyado por:

**Irlanda,** representada por la Sra. E. Creedon, en calidad de agente, asistida por el Sr. N. Travers, BL,

parte coadyuvante,

contra

**Consejo de la Unión Europea,** representado por la Sra. M. Veiga y por los Sres. A. De Elera y G. Marhic, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por:

**Comisión Europea,** representada por el Sr. V. Kreuschitz y la Sra. S. Pardo Quintillán, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano (Ponente), Presidente de Sala, y la Sra. M. Berger y los Sres. A. Borg Barthet, E. Levits y J.-J. Kasel, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

* Lengua de procedimiento: inglés.

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de febrero de 2013;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de marzo de 2013;

dicta la siguiente

## Sentencia

1 Mediante su recurso, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicita al Tribunal de Justicia, por una parte, que anule la Decisión 2011/407/UE del Consejo, de 6 de junio de 2011, relativa a la posición que deberá adoptar la Unión Europea en el Comité Mixto del EEE respecto a una modificación del anexo VI (Seguridad Social) y del Protocolo 37 del Acuerdo EEE (DO L 182, p. 12; en lo sucesivo, «Decisión impugnada») y, por otra parte, en el supuesto de que se anule dicha Decisión, que se mantengan los efectos de ésta hasta que se adopte una nueva.

### Marco jurídico

*Derecho de la Unión*

2 El artículo 48 TFUE, que forma parte de las disposiciones relativas a la libre circulación contenidas en la tercera parte, título IV, del Tratado FUE, está redactado como sigue:

«El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán, en materia de seguridad social, las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores, creando, en especial, un sistema que permita garantizar a los trabajadores migrantes por cuenta ajena y por cuenta propia, así como a sus derechohabientes:

a) la acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones sociales, así como para el cálculo de éstas;

b) el pago de las prestaciones a las personas que residan en los territorios de los Estados miembros.

[...]»

3 El artículo 79 TFUE, que forma parte de las disposiciones relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia contenidas en la parte tercera, título V, del Tratado FUE, establece:

«1. La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.

2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas en los ámbitos siguientes:

[...]

b) la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros;

[...]».

4 A tenor del artículo 2 del Protocolo (21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia «ninguna de las disposiciones del título V de la tercera parte del [TFUE], ninguna medida adoptada en virtud de dicho título, ninguna disposición de acuerdo internacional alguno celebrado por la Unión en virtud de dicho título y ninguna resolución del Tribunal de Justicia interpretativa de cualquiera de dichas disposiciones o medidas será vinculante ni aplicable al Reino Unido ni a Irlanda».

5 Además, de conformidad con los artículos 1 y 3 de dicho Protocolo, el Reino Unido e Irlanda no participarán en la adopción por el Consejo de medidas propuestas en virtud del título V de la tercera parte del Tratado TFUE, a menos que notifiquen por escrito al Presidente del Consejo su voluntad de hacerlo en un plazo de tres meses a partir de la presentación al Consejo de una propuesta o iniciativa.

*Acuerdo EEE*

6 El Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, de 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo EEE»), se celebró como acuerdo de asociación sobre la base del artículo 238 del Tratado CE, actualmente artículo 217 TFUE, entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros del momento, por una parte, y los Estados que en ese momento formaban parte de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), a saber, la República de Austria, la República de Finlandia, la República de Islandia, el Principado de Liechtenstein, el Reino de Noruega, el Reino de Suecia y la Confederación Suiza, por otra.

7 De conformidad con su quinto considerando, las partes de dicho Acuerdo convinieron en «la máxima realización posible de la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales dentro de la totalidad del Espacio Económico Europeo [(EEE)]».

8 El artículo 1 del citado Acuerdo tiene el siguiente tenor:

«1. La finalidad del presente Acuerdo de asociación es la de promover un reforzamiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las Partes Contratantes, en igualdad de condiciones de competencia y en observancia de unas normas comunes, con miras a crear un [EEE] homogéneo [...].

2. A fin de alcanzar los objetivos enunciados en el apartado 1, la asociación implicará, de acuerdo con lo dispuesto por el presente Acuerdo:

a) la libre circulación de mercancías,

b) la libre circulación de personas,

c) la libre circulación de servicios,

d) la libre circulación de capitales,

e) el establecimiento de un sistema que garantice que no se distorsionará la competencia y que sus normas serán respetadas por igual; así como

f) una cooperación más estrecha en otros campos, como la investigación y el desarrollo, el medio ambiente, la educación y la política social.»

9 A tenor del artículo 3 del Acuerdo EEE:

«Las Partes Contratantes adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Acuerdo.

Las Partes Contratantes se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Acuerdo.

Además, las Partes Contratantes facilitarán la cooperación en el marco del presente Acuerdo.»

10 El artículo 6 del Acuerdo EEE establece:

«Sin perjuicio de la evolución futura de la jurisprudencia, las disposiciones del presente Acuerdo, en la medida en que sean idénticas en sustancia a las normas correspondientes del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y de los actos adoptados en aplicación de estos dos Tratados, se interpretarán, en su ejecución y aplicación, de conformidad con las resoluciones pertinentes del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictadas con anterioridad a la fecha de la firma del presente Acuerdo.»

11 El artículo 7 de dicho Acuerdo establece:

«Los actos a los que se hace referencia o incluidos en los Anexos del presente Acuerdo o en las decisiones del Comité Mixto del EEE serán vinculantes para las Partes Contratantes y formarán parte o se incorporarán a su ordenamiento jurídico interno como sigue:

a) los actos correspondientes a los reglamentos CEE se incorporarán íntegramente en el ordenamiento jurídico interno de las Partes Contratantes;

[…]».

12 El artículo 28 del Acuerdo EEE, que recoge esencialmente el contenido del artículo 45 TFUE, establece lo siguiente:

«1. Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores entre los Estados miembros de las CE y los Estados de la AELC.

2. La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros de las CE y de los Estados de la AELC con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.

3. Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, la libre circulación de los trabajadores implicará el derecho:

a) de responder a ofertas efectivas de trabajo;

b) de desplazarse libremente con este fin en el territorio de los Estados miembros de las CE y de los Estados de la AELC;

c) de residir en uno de los Estados miembros de las CE o en un Estado de la AELC con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales;

d) de permanecer en el territorio de un Estado miembro de las CE o de un Estado de la AELC después de haber ejercido en él un empleo.

[...]»

13 El artículo 29 del Acuerdo EEE, que recoge esencialmente el contenido del artículo 48 TFUE, dispone:

«A fin de establecer la libre circulación de los trabajadores por cuenta ajena y de los trabajadores por cuenta propia, las Partes Contratantes asegurarán en particular, en el ámbito de la seguridad social, de conformidad con lo dispuesto en el Anexo VI, a estos trabajadores y a sus derechohabientes:

a) la acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones sociales, así como para el cálculo de éstas;

b) el pago de las prestaciones a las personas que residan en los territorios de las Partes Contratantes.»

14 En el anexo VI del Acuerdo EEE, titulado «Seguridad Social», se hace mención, bajo el título «Actos a los que se hace referencia», del Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98), y del Reglamento (CEE) nº 574/72 del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se fijan las modalidades de aplicación del Reglamento nº 1408/71 (DO 1974, L 74, p. 1; EE 05/01, p. 156).

15 El 1 de julio de 2011, el Comité Mixto del EEE adoptó la Decisión nº 76/2011, que tiene por objeto, particularmente, actualizar las referencias a los Reglamentos nºs 1408/71 y 574/72, hechas en el anexo VI del Acuerdo EEE, habida cuenta de que dichos Reglamentos han sido sustituidos respectivamente por el Reglamento (CE) nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 988/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009 (DO L 284, p. 43) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 883/2004»), y por el Reglamento (CE) nº 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento nº 883/2004 (DO L 284, p. 1). Además, de conformidad con su vigesimosegundo considerando, esta misma Decisión tiene por objeto modificar el Protocolo 37 del Acuerdo EEE para incluir en su lista de comités a la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social creada por el Reglamento nº 883/2004.

## Hechos que originaron el litigio

16 El 9 de septiembre de 2010, la Comisión Europea presentó una Propuesta de Decisión del Consejo que establecía la posición de la Unión Europea sobre la modificación del anexo VI (Seguridad Social) y del Protocolo 37 del Acuerdo EEE. Dicha Propuesta tenía como base jurídica los artículos 48 TFUE, 218 TFUE, apartado 9, y 352 TFUE.

17 El 10 de marzo de 2011, la Comisión presentó una Propuesta modificada para cambiar la base jurídica invocada. De conformidad con la exposición de motivos de dicha propuesta, ya no era necesario basarse en el artículo 352 TFUE, puesto que el Tratado de Lisboa había extendido la competencia establecida en el artículo 48 TFUE a los trabajadores migrantes por cuenta propia.

18 El 6 de junio de 2011, basándose, por lo tanto, en los artículos 48 TFUE y 218 TFUE, apartado 9, el Consejo adoptó la Decisión impugnada.

19 Mediante la Decisión nº 76/2011, el Comité Mixto del EEE adoptó las modificaciones previstas del anexo VI y del Protocolo 37 del Acuerdo EEE. No obstante, la entrada en vigor de esta Decisión requiere aún el cumplimiento de determinadas exigencias de carácter constitucional de una de las Partes Contratantes del Acuerdo EEE.

20 Al considerar que la Decisión impugnada está fundada en una base jurídica errónea y que debía haberse adoptado sobre la base del artículo 79 TFUE, apartado 2, letra b), el Reino Unido interpuso el presente recurso.

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

21 El Reino Unido solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la Decisión impugnada.

— Limite los efectos temporales de dicha Decisión hasta que el Consejo adopte, con arreglo al artículo 79 TFUE, apartado 2, letra b), una nueva Decisión.

— Condene en costas al Consejo.

22 El Consejo solicita que se desestime el recurso y se condene en costas al Reino Unido.

23 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2012, se admitió la intervención de Irlanda y de la Comisión en apoyo, respectivamente, del Reino Unido y del Consejo.

24 La fase oral se declaró concluida el 21 de marzo de 2013, tras la presentación de las conclusiones de la Abogado General.

25 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 23 de mayo de 2013, el Reino Unido, en aplicación del artículo 83 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, solicitó a este Tribunal que ordenara la reapertura de la fase oral.

26 En apoyo de esta solicitud, el Reino Unido alega que las conclusiones de la Abogado General desarrollan nuevos argumentos que las partes no han discutido y que pueden influir en la resolución que adopte el Tribunal de Justicia.

27 A este respecto, ha de señalarse que el Tribunal de Justicia podrá ordenar en todo momento, tras oír al Abogado General, la reapertura de la fase oral del procedimiento, conforme al artículo 83 de su Reglamento de Procedimiento, en particular si estima que la información de que dispone es insuficiente o también cuando el asunto deba resolverse sobre la base de un argumento que no fue debatido entre las partes o los interesados previstos en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (véase la sentencia de 22 de noviembre de 2012, Bank Handlowy y Adamiak, C-116/11, apartado 28 y la jurisprudencia citada).

28 No obstante, en el caso de autos, oída la Abogado General, el Tribunal de Justicia considera que dispone de todos los elementos necesarios para decidir sobre el recurso interpuesto por el Reino Unido y que estos elementos fueron objeto de los debates mantenidos ante él.

29 Por consiguiente, procede desestimar la solicitud de reapertura de la fase oral.

## Sobre el recurso

*Alegaciones de las partes*

30 El Reino Unido, apoyado por Irlanda, solicita que se anule la Decisión impugnada por haber sido adoptada erróneamente sobre la base jurídica material del artículo 48 TFUE. Según el Reino Unido, como reconoció claramente el Tribunal de Justicia en su sentencia de 5 de julio de 1984, Meade (238/83, Rec. p. 2631), la referida disposición regula la competencia de la Unión únicamente para adoptar medidas respecto de trabajadores nacionales de los Estados miembros.

31 Por el contrario, el Reino Unido alega que, en la medida en que tiene por objeto extender las disposiciones del Reglamento nº 883/2004, mediante un acuerdo internacional, a los nacionales de la República de Islandia, el Principado de Liechtenstein y el Reino de Noruega, la Decisión impugnada tiene por objeto conferir derechos adicionales, en el ámbito de la seguridad social, a los nacionales de países terceros. Por esta razón, un acto de este tipo debería haberse adoptado sobre la base del artículo 79 TFUE, apartado 2, letra b), que permite precisamente adoptar medidas que definan «los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro». Además, esta última disposición del Tratado FUE se estableció para adoptar otras medidas análogas que han extendido tales derechos a los nacionales de terceros países, como, en particular, la República Argelina Democrática y Popular, el Estado de Israel, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, el Reino de Marruecos y la República de Túnez.

32 El Reino Unido añade que la elección de una u otra de las referidas disposiciones del Tratado FUE como base jurídica exige seguir procedimientos legislativos que presentan diferencias considerables con consecuencias importantes tanto para sí mismo como para Irlanda.

33 En particular, a diferencia de los actos adoptados en virtud del artículo 48 TFUE, los adoptados sobre la base del artículo 79 TFUE únicamente se aplicarían a los referidos Estados miembros si éstos hicieran uso de la facultad de adherirse a ellos, de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo (21).

34 Por consiguiente, la adopción de la Decisión impugnada sobre la base errónea del artículo 48 TFUE privó al Reino Unido y a Irlanda de la facultad que les atribuye el Derecho primario de la Unión de no participar en la adopción de una decisión relativa a la extensión de los derechos en materia de seguridad social a los nacionales de la AELC y de no quedar vinculados por ella.

35 Aun admitiendo que, desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el artículo 79 TFUE, apartado 2, ha sido efectivamente utilizado para conferir derechos en el ámbito de la seguridad social a los nacionales de países terceros, el Consejo, apoyado por la Comisión, considera que dicha base jurídica no es apropiada para la adopción de la Decisión impugnada.

36 En opinión del Consejo, en el texto del Acuerdo EEE nada indica que éste haya sido celebrado en el marco del desarrollo de la «política común de inmigración» ni que esté «destinad[o] a garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios» en el sentido del artículo 79 TFUE.

37 Además, según el Consejo, considerar que la modificación del Acuerdo EEE, propuesta por la Decisión impugnada, forma parte de la política de la Unión en materia de inmigración, con las consecuencias que ello implica, a saber, la exclusión del Reino de Dinamarca y la posibilidad de que el Reino Unido e Irlanda opten por no participar, no sería conforme con los compromisos contraídos por la Unión respecto de los Estados de la AELC en virtud del Acuerdo EEE y podría poner en peligro la realización del objetivo principal de éste, a saber, la máxima realización posible del mercado interior en todo el EEE.

38 Siendo esto así, el Consejo considera que, en la medida en que la Decisión impugnada tiene por objeto extender a los Estados de la AELC miembros del EEE el nuevo acervo de la Unión en materia de coordinación de los sistemas de seguridad social y que dicho acervo es indispensable para alcanzar el principal objetivo que se persigue con el Acuerdo EEE, garantizando a los nacionales de dichos Estados una libertad de circulación efectiva en el territorio de la Unión, la base jurídica apropiada para la adopción de la posición de la Unión en la materia es efectivamente el artículo 48 TFUE.

39 En su réplica, el Reino Unido precisa más claramente las razones por las que se niega a aceptar la propuesta hecha en la Decisión impugnada de integrar el Reglamento nº 883/2004 en el Acuerdo EEE. A este respecto, el Reino Unido destaca que dicho Reglamento, en especial mediante su remisión al Reglamento nº 1408/71, mencionado en el anexo VI del Acuerdo EEE, ha extendido el ámbito de aplicación personal de la seguridad social de la Unión a los nacionales «no activos». Pues bien, el Reino Unido se opone a la extensión del régimen de seguridad social a los nacionales no activos de Estados terceros y señala que es precisamente por esta razón por la que había decidido no participar en la adopción del Reglamento (UE) nº 1231/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se amplía la aplicación del Reglamento (CE) nº 883/2004 y el Reglamento (CE) nº 987/2009 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos (DO L 344, p. 1).

40 El Consejo se opone a esta interpretación alegando que el Reglamento nº 1408/71, aplicable a los trabajadores por cuenta ajena y, desde el año 1981, a los trabajadores por cuenta propia, cubre ya determinadas categorías de ciudadanos «no activos», como los jubilados, los estudiantes o las personas que disfruten de una excedencia sin derecho a sueldo. Por consiguiente, considera que no hay diferencia alguna entre el ámbito de aplicación personal de dicho Reglamento y el del Reglamento nº 883/2004.

41 Por otra parte, pese a una solicitud expresa por parte del Consejo, el Reino Unido no facilitó ninguna información concreta sobre el número y las categorías de personas actualmente cubiertas por el Reglamento nº 883/2004 y que no estén comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71.

*Apreciación del Tribunal de Justicia*

42 Con carácter previo ha de observarse que, como señaló la Abogado General en el punto 31 de sus conclusiones, desde un punto de vista procedimental, todas las partes están de acuerdo en que el Consejo de la Unión ha basado acertadamente la Decisión impugnada en el artículo 218 TFUE, apartado 9.

43 Por el contrario, lo que el Reino Unido impugna mediante su recurso es que se hubiese recurrido al artículo 48 TFUE como base jurídica material para la adopción de la referida Decisión.

44 A este respecto debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada, la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto (sentencia de 19 de julio de 2012, Parlamento/Consejo, C-130/10, apartado 42 y la jurisprudencia citada).

45 En el caso de autos, la Decisión impugnada tiene por objeto, como se desprende de sus considerandos y de su artículo único, adoptar la posición de la Unión en el Comité Mixto del EEE sobre una propuesta de modificación del anexo VI y del Protocolo 37 del Acuerdo EEE.

46 En particular, como se ha recordado en el apartado 15 de la presente sentencia, mediante la Decisión impugnada se pretende, particularmente, por un lado, actualizar las referencias a los Reglamentos nºs 1408/71 y 574/72, contenidos en el anexo VI del Acuerdo EEE, al haber sido sustituidos dichos

Reglamentos por los Reglamentos nºs 883/2004 y 987/2009, y, por otro lado, incluir en la lista de comités que figura en el Protocolo 37 del mismo Acuerdo a la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social creada por el Reglamento nº 883/2004.

47 Por esta razón, la Decisión impugnada tiene como finalidad permitir que el acervo de la Unión relativo a la coordinación de los sistemas de seguridad social, modificado por los Reglamentos nºs 883/2004 y 987/2009, se aplique también a los Estados de la AELC que son Partes Contratantes del Acuerdo EEE.

48 En la medida en que la Decisión impugnada tiene por objeto modificar las reglas de coordinación de los sistemas de seguridad social contenidas en el Acuerdo EEE, ha de tenerse en cuenta también el contexto en el que se inserta dicha Decisión y, en particular, el objetivo y el contenido de dicho Acuerdo, para determinar si el artículo 48 TFUE es la base jurídica apropiada para la adopción de la referida Decisión.

49 Sobre este particular es necesario recordar de entrada que el Acuerdo EEE establece una estrecha asociación entre la Unión y los Estados de la AELC basada en vínculos particulares y privilegiados entre los asociados.

50 En efecto, como ya ha tenido ocasión de precisar el Tribunal de Justicia, una de las principales finalidades del Acuerdo EEE, del que también son parte el Reino Unido e Irlanda, es la máxima realización posible de la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales en todo el EEE, de modo que el mercado interior realizado en el territorio de la Unión se extienda a los Estados de la AELC (sentencia de 23 de septiembre de 2003, Ospelt y Schlössle Weissenberg, C-452/01, Rec. p. I-9743, apartado 29).

51 En lo que atañe al presente asunto, el Acuerdo EEE prevé, en particular, en su artículo 28, la libre circulación de los trabajadores entre los Estados miembros y los Estados de la AELC y establece, en su artículo 29, el reconocimiento de los derechos sociales correspondientes en términos esencialmente idénticos a los de los artículos 45 TFUE y 48 TFUE respectivamente.

52 Desde este punto de vista, la asociación creada por el Acuerdo EEE supone, de conformidad con su artículo 1, apartado 2, letra f), una cooperación más estrecha en el ámbito de la política social y exige, en aplicación del artículo 3 de dicho Acuerdo, no solamente que las partes faciliten la cooperación en el marco del referido Acuerdo, sino también que se abstengan de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines que con él se persiguen.

53 Asimismo, ha se señalarse que, en aplicación del artículo 7 del referido Acuerdo, los actos a los que se hace referencia en los anexos del Acuerdo EEE o en las decisiones del Comité Mixto del EEE serán vinculantes para las Partes Contratantes y formarán parte o se incorporarán a su ordenamiento jurídico interno.

54 En particular, cuando se trata de un Reglamento de la Unión, el referido artículo 7, letra a), establece expresamente que dicho acto se incorporará «íntegramente» en el ordenamiento jurídico interno de las Partes Contratantes, es decir, sin que para ello sea necesario adoptar una medida de transposición.

55 Por consiguiente, como ha destacado acertadamente la Comisión, la Decisión impugnada tiene por objeto regular directamente no sólo los derechos sociales de los nacionales de los tres Estados de la AELC de que se trata, sino también, y de la misma manera, los de los nacionales de la Unión en los referidos Estados. Dicho de otro modo, la modificación que se pretende con la referida Decisión no solamente permite, esencialmente, a los nacionales de Islandia, Liechtenstein y Noruega invocar en el territorio de la Unión los derechos que para ellos se derivan de la aplicación de los Reglamentos nºs 883/2004 y 987/2009, sino que beneficia al mismo tiempo a los nacionales de los Estados miembros que pueden invocar tales derechos en los referidos Estados.

56 Una vez precisado esto, ha de señalarse que, en lo que respecta al presente asunto, con ocasión de la celebración del Acuerdo EEE, el Reglamento nº 1408/71, en vigor en aquel momento, se integró en el anexo VI y en el Protocolo 37 del referido Acuerdo, lo que supuso una extensión a todo el EEE de la normativa que contenía en materia de coordinación de los sistemas de seguridad social.

57 Pues bien, en la medida en que la Decisión impugnada tiene por objeto sustituir la referencia al Reglamento nº 1408/71 por la referencia al Reglamento nº 883/2004, al haber sustituido éste al primero, ha de subrayarse que, desde un punto de vista sustancial, dicha Decisión permite, respetando las obligaciones asumidas por las Partes en el Acuerdo EEE y el nivel de integración ya alcanzado desde la entrada en vigor de éste, seguir manteniendo una extensión de los derechos sociales a favor de los nacionales de los Estados de que se trata, que ya se había pretendido y realizado por el Acuerdo EEE en el año 1992.

58 Por lo tanto, la Decisión impugnada se inscribe precisamente en las medidas por las que el Derecho del mercado interior de la Unión debe extenderse, en la medida de lo posible, al espacio EEE, de modo que los nacionales de los referidos Estados disfruten de la libre circulación de personas en las mismas condiciones sociales que los ciudadanos de la Unión.

59 En efecto, sin la modificación que se pretende con la Decisión impugnada, la libre circulación de personas en el EEE no podría ejercerse en las mismas condiciones sociales que las previstas en la Unión, lo que comprometería sin duda alguna el desarrollo de la asociación y el logro de los objetivos del Acuerdo EEE.

60 De ello resulta que la modernización y la simplificación de la normativa aplicable en el interior de la Unión en materia de coordinación de los sistemas de seguridad social, pretendidos precisamente por la Decisión impugnada al sustituir el Reglamento nº 1408/71 por el Reglamento nº 883/2004, también deben garantizarse necesariamente a escala del EEE.

61 En estas circunstancias, procede considerar que, habida cuenta del contexto en el que se inscribe, la Decisión impugnada ha podido adoptarse válidamente sobre la base del artículo 48 TFUE.

62 Siendo así, y en aras de la exhaustividad, ha de señalarse que, contrariamente a lo que alegan el Reino Unido e Irlanda, el artículo 79 TFUE, apartado 2, no puede constituir la base jurídica para la adopción de una medida como la Decisión impugnada.

63 Ante todo, como señaló la Abogado General en los puntos 39 a 41 de sus conclusiones, esta disposición ha de interpretarse en el contexto en el que se inscribe, a saber, el capítulo 2, titulado «Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración», del título V del Tratado FUE, así como a la luz del apartado 1 de ese mismo artículo, según el cual la Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar «una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países […], así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas».

64 Pues bien, habida cuenta del contexto del desarrollo de la asociación con los Estados de la AELC en el que se inscribe y, en particular, de las finalidades que con dicha asociación se persiguen, una medida como la Decisión impugnada es manifiestamente inconciliable con tales finalidades.

65 A continuación, no cabe excluir que el recurso al artículo 79 TFUE, apartado 2, que implica una opción de no participación del Reino Unido y/o de Irlanda, pueda poner en peligro en la práctica, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 3 del Acuerdo EEE recordado en el apartado 52 de la presente sentencia, el logro de los objetivos de dicho Acuerdo. En particular, en el supuesto de que no se celebrase acuerdo alguno entre los referidos Estados miembros y los Estados de la AELC interesados, tal recurso conduciría a hacer coexistir dos regímenes paralelos de coordinación de los sistemas de seguridad social.

66 Por último, respecto a la alegación formulada por el Reino Unido e Irlanda de que el recurso al artículo 79 TFUE, apartado 2, se justifica en el caso de autos por el hecho de que el legislador de la Unión ya ha utilizado dicha disposición para fundamentar la adopción de decisiones similares en relación con otros Estados terceros, ha de declararse que esta alegación no puede prosperar en el presente asunto.

67 Sobre esta cuestión basta recordar, en efecto, que, según reiterada jurisprudencia, la determinación de la base jurídica de un acto debe realizarse teniendo en cuenta su finalidad y su contenido propios, y no la base jurídica empleada para la adopción de otros actos de la Unión que, en su caso, presenten características similares (véase, en particular, la sentencia de 10 de enero de 2006, Comisión/Consejo, C-94/03, Rec. p. I-1, apartado 50 y la jurisprudencia citada).

68 Por consiguiente, a la luz de todas las consideraciones anteriores, procede concluir que la Decisión impugnada ha sido adoptada tomando acertadamente como base jurídica material el artículo 48 TFUE.

69 En consecuencia, procede desestimar el recurso por infundado.

## Costas

70 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado el Consejo que se condene al Reino Unido y al haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas. En aplicación del artículo 140, apartado 1, de dicho Reglamento, los coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.

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

**1) Desestimar el recurso.**

**2) Condenar en costas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.**

**3) Irlanda y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.**

Firmas