

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 6 de mayo de 2008*

En el asunto C-133/06,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 230 CE, párrafo primero, el 8 de marzo de 2006,

Parlamento Europeo, representado por los Sres. H. Duintjer Tebbens, A. Caiola, A. Auersperger Matić y K. Bradley, en calidad de agentes,

parte demandante,

apoyado por:

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. C. O'Reilly y los Sres. P. Van Nuffel y J.-F. Pasquier, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

* Lengua de procedimiento: francés.

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por las Sras. M. Simm y M. Balta y el Sr. G. Maganza, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

apoyado por:

República Francesa, representada por los Sres. G. de Bergues y J.-C. Niollet, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano y L. Bay Larsen (Ponente), Presidentes de Sala, y el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. T. von Danwitz y A. Arabadjiev, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Poiares Maduro;
Secretario: Sr. B. Fülöp, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de junio de 2007;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de septiembre de 2007;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, el Parlamento Europeo solicita, con carácter principal, la anulación de los artículos 29, apartados 1 y 2, y 36, apartado 3, de la Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (DO L 326, p. 13; en lo sucesivo, «disposiciones impugnadas»), y, con carácter subsidiario, la anulación de esta Directiva en su totalidad.

- 2 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 2006, se autorizó la intervención de la Comisión de las Comunidades Europeas y de la República Francesa en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo de la Unión Europea, respectivamente.

Marco jurídico

Disposiciones pertinentes del Tratado CE

- 3 El artículo 63, párrafo primero, que figura en el título IV del Tratado y lleva por título «Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas», establece:

«El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 67 [CE], adoptará, en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam:

- 1) medidas en materia de asilo [...] en los siguientes ámbitos:

[...]

- d) normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado;

- 2) medidas relativas a los refugiados y personas desplazadas, en los siguientes ámbitos:

- a) normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen y para las personas que por otro motivo necesitan protección internacional;

[...]»

4 El artículo 67 CE, en su versión modificada por el Tratado de Niza, dispone:

«1. Durante un período transitorio de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el Consejo decidirá por unanimidad, a propuesta de la Comisión o a iniciativa de un Estado miembro y previa consulta al Parlamento Europeo.

2. Tras dicho período de cinco años:

- el Consejo decidirá a propuesta de la Comisión; ésta estudiará cualquier petición que le haga un Estado miembro para que presente una propuesta al Consejo,

- el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará una decisión con vistas a que todos o parte de los ámbitos cubiertos por el presente título se rijan por el procedimiento previsto en el artículo 251 [CE] y a adaptar las disposiciones relativas a las competencias del Tribunal de Justicia.

[...]

5. Como excepción a lo dispuesto en el apartado 1, el Consejo adoptará de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 [CE]:

- las medidas previstas en el punto 1 del artículo 63 y en la letra a) del punto 2 del artículo 63 [CE], siempre y cuando el Consejo haya adoptado previamente y de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del presente artículo una legislación comunitaria que defina las normas comunes y los principios esenciales que rijan estas materias,

[...]»

Derecho derivado anterior a la Directiva 2005/85

5 Sobre la base del artículo 63 CE, párrafo primero, punto 1, letras a) y b), respectivamente, fueron adoptados el Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DO L 50, p. 1), y la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (DO L 31, p. 18).

6 Sobre la base del artículo 63 CE, párrafo primero, puntos 1, letra c), 2, letra a), y 3, letra a), fue adoptada la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento

y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (DO L 304, p. 12).

- 7 Sobre la base del artículo 67 CE, apartado 2, segundo guión, fue adoptada la Decisión 2004/927/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, por la que determinados ámbitos cubiertos por el título IV de la Tercera parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se regirán por el procedimiento previsto en el artículo 251 de dicho Tratado (DO L 396, p. 45).
- 8 El artículo 1, apartado 2, de esta Decisión dispone:

«A partir del 1 de enero de 2005, el Consejo se pronunciará con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 251 [CE] al adoptar las medidas previstas en la letra b) de los puntos 2 y 3 del artículo 63 [CE].»

- 9 El cuarto considerando de la misma Decisión subraya que ésta no afecta a las disposiciones del artículo 67 CE, apartado 5.

Directiva 2005/85

- 10 La Directiva 2005/85 fue adoptada sobre la base del artículo 63 CE, párrafo primero, punto 1, letra d).

11 A tenor de su artículo 1, dicha Directiva tiene por objeto establecer normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado.

12 Los considerandos decimoséptimo y decimoctavo de la misma Directiva precisan:

«(17) Una consideración clave para establecer si una solicitud de asilo está justificada es la seguridad del solicitante en su país de origen. Cuando un tercer país puede considerarse como país de origen seguro, los Estados miembros deberían estar en condiciones de considerarlo seguro y presuponer que es seguro para un solicitante concreto a menos que este último presente graves contraindicaciones.

(18) Habida cuenta del grado de armonización realizada sobre la cualificación de nacionales de terceros países y personas apátridas como refugiados, deberían establecerse criterios comunes para designar a terceros países como países de origen seguros.»

13 En cuanto a los países de origen seguros, el decimonono considerando de la Directiva 2005/85 dispone:

«Cuando el Consejo esté satisfecho de que se cumplen dichos criterios en relación con un país de origen concreto y, por tanto, lo haya incluido en la lista común mínima de países de origen seguros que se adoptará en virtud de la presente Directiva, los Estados miembros deberían estar obligados a examinar las solicitudes de las

personas que tengan nacionalidad de dicho país [...] sobre la base de la presunción refutable de la seguridad de dicho país. En vista de la importancia política de la designación de países de origen seguros, en particular en razón de las implicaciones de una evaluación de la situación de los derechos humanos en un país de origen y de sus implicaciones para las políticas de la Unión Europea en el ámbito de las relaciones exteriores, el Consejo debería adoptar toda decisión sobre la fijación o modificación de la lista previa consulta al Parlamento Europeo.»

- 14 En lo que se refiere a determinados terceros países europeos que mantienen criterios especialmente altos con respecto a los derechos humanos y a la protección de los refugiados, el vigésimo cuarto considerando de dicha Directiva tiene el siguiente tenor:

«[...] los Estados miembros deberían estar autorizados a no realizar examen o no llevarlo plenamente a cabo de las solicitudes de asilo relativas a los solicitantes que entren en su territorio a partir de dichos terceros países europeos. Habida cuenta de las posibles consecuencias para el solicitante de un examen restringido u omitido, dicha aplicación del concepto de tercer país seguro debería quedar restringida a los casos en que intervinieran terceros países con respecto a los cuales el Consejo hubiere constatado que cumplen elevados criterios de seguridad, tal como se define en la presente Directiva. El Consejo debería adoptar decisiones en este ámbito previa consulta al Parlamento Europeo.»

- 15 El artículo 29, apartados 1 y 2, de la misma Directiva, que lleva por título «Lista mínima común de terceros países considerados de origen seguros», dispone:

«1. El Consejo, por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará una lista mínima común de terceros países que tendrán la consideración de países de origen seguros para los Estados miembros con arreglo al anexo II.

2. El Consejo, por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, modificará la lista mínima común añadiendo o suprimiendo terceros países, con arreglo a los principios establecidos en el anexo II. La Comisión examinará cualquier solicitud, formulada por el Consejo o por un Estado miembro, de que presente una propuesta de modificación de la lista mínima común.»

- ¹⁶ El anexo II de la Directiva 2005/85, que lleva por título «Designación de países de origen seguros a los efectos del artículo 29 y del artículo 30, apartado 1», define los criterios que permiten designar país de origen seguro a un país de la siguiente forma:

«Se considerará que un país es un país de origen seguro cuando, atendiendo a la situación jurídica, a la aplicación del Derecho dentro de un sistema democrático y a las circunstancias políticas generales, pueda demostrarse que de manera general y sistemática no existen persecución en la acepción del artículo 9 de la Directiva 2004/83/CE, tortura o tratos o penas inhumanos o degradantes ni amenaza de violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno.

Al realizarse esta valoración se tendrá en cuenta, entre otras cosas, el grado de protección que se ofrece contra la persecución o los malos tratos mediante:

- a) las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes del país y la manera en que se aplican;

- b) la observancia de los derechos y libertades fundamentales establecidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o en la Convención contra la Tortura en particular aquellos a los que, con arreglo al artículo 15, apartado 2, de dicho Convenio Europeo, no cabe hacer excepciones;

- c) el respeto del principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra;

- d) la existencia de un sistema de vías de recurso efectivas contra las violaciones de dichos derechos y libertades.»

¹⁷ A tenor del artículo 36, apartados 1 a 3, de la Directiva 2005/85, que lleva por título «Concepto de terceros países seguros europeos»:

«1. Los Estados miembros podrán establecer que no se realice [...] un examen de la solicitud de asilo y de la seguridad del solicitante en sus circunstancias particulares, tal como se describe en el capítulo II, cuando una autoridad competente haya comprobado, basándose en los hechos, que el solicitante de asilo está intentando entrar o ha entrado ilegalmente en su territorio procedente de un tercer país seguro con arreglo al apartado 2.

2. Un tercer país sólo podrá ser considerado tercer país seguro a efectos del apartado 1 si:

- a) ha ratificado [...] la Convención de Ginebra sin restricciones geográficas y observa sus disposiciones;

- b) cuenta con un procedimiento de asilo prescrito por la ley;

- c) ha ratificado el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y cumple sus disposiciones, incluidas las normas relativas al recurso efectivo;

- d) ha sido designado como tal por el Consejo, de conformidad con el apartado 3.

3. El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará o modificará la lista común de terceros países que se han de considerar terceros países seguros a los efectos del apartado 1.»

¹⁸ El Consejo no ha aplicado las disposiciones impugnadas para adoptar las dos listas previstas en estas disposiciones.

Sobre el recurso

- 19 En apoyo de su recurso, el Parlamento invoca cuatro motivos de anulación basados, respectivamente, en una vulneración del Tratado CE que resulta de la infracción del artículo 67 CE, apartado 5, primer guión; en la falta de competencia del Consejo para adoptar las disposiciones impugnadas; en un incumplimiento de la obligación de motivación de éstas y, por último, en el incumplimiento del deber de cooperación leal.
- 20 Procede examinar a la vez los dos primeros motivos, ya que, como señaló el Abogado General en el punto 11 de sus conclusiones, éstos son indisolubles.

Sobre los dos primeros motivos, basados en la infracción del artículo 67 CE, apartado 5, primer guión, y en la falta de competencia del Consejo

Alegaciones de las partes

- 21 El Parlamento afirma que, habida cuenta de la legislación comunitaria ya adoptada, a saber, el Reglamento nº 343/2003 y las Directivas 2003/9 y 2004/83, la aprobación de la Directiva 2005/85 constituyó la última etapa legislativa para la adopción de las normas comunes y de los principios esenciales cuyo establecimiento tiene por finalidad permitir el paso al procedimiento previsto en el artículo 251 CE (en lo sucesivo, «procedimiento de codecisión»), conforme a las exigencias del artículo 67 CE, apartado 5, primer guión.

- 22 En consecuencia, según el Parlamento, la adopción posterior de la lista mínima común de terceros países que pueden considerarse países de origen seguros y la lista común de terceros países seguros (en lo sucesivo, juntas, «listas de países seguros») debe realizarse según el procedimiento de codecisión.
- 23 El Parlamento concluye de lo anterior que mediante las disposiciones impugnadas el Consejo estableció ilegalmente, en un acto de Derecho derivado, unas bases jurídicas que le permitían adoptar listas de países seguros aplicando un procedimiento que exige únicamente la consulta al Parlamento.
- 24 A juicio del Parlamento, el Consejo se ha atribuido una «reserva normativa» al crear de esta forma una base jurídica derivada, siendo así que el Tratado no ha previsto en absoluto que el Consejo pueda establecer, fuera de los procedimientos existentes de adopción de actos normativos y de actos de ejecución, bases jurídicas nuevas para la adopción de disposiciones normativas derivadas.
- 25 El Parlamento estima que la existencia de una eventual práctica del Consejo consistente en crear bases jurídicas derivadas no puede servir de justificación.
- 26 El Parlamento hace referencia a la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo (68/86, Rec. p. 855) y afirma que, en el ámbito normativo, el Tratado se aplica sin que sea posible modificar los procedimientos que establece.

- 27 La Comisión considera que las bases jurídicas derivadas que contienen las disposiciones impugnadas son ilegales.
- 28 Afirma que el legislador comunitario no dispone de la facultad de determinar la manera en que ejerce sus competencias. Las instituciones sólo pueden actuar dentro de los límites de las atribuciones que les confieren los Tratados, que son los únicos que determinan los procedimientos de adopción de actos normativos.
- 29 Según la Comisión, las disposiciones impugnadas no pueden considerarse reservas de competencia de ejecución que el Consejo se pueda atribuir sobre la base del artículo 202 CE, tercer guión.
- 30 Según el Parlamento, las disposiciones impugnadas constituyen una doble desviación de procedimiento, en primer lugar, en relación con la regla de unanimidad prevista en el artículo 63 CE, párrafo primero, punto 1, letra d), en el momento de la adopción de la Directiva 2005/85 y, en segundo lugar, en relación con el procedimiento de codecisión que debe sustituir a dicha regla una vez adoptada la legislación comunitaria que defina las normas comunes y los principios esenciales que rijan la política en materia de asilo.
- 31 Por el contrario, el Consejo alega que nada en el Tratado CE se opone a que un acto adoptado según el procedimiento previsto por la base jurídica aplicable cree una base jurídica derivada a efectos, en particular, de la posterior adopción de un acto normativo en este ámbito mediante un procedimiento decisorio simplificado.

32 Según él, el recurso a bases jurídicas derivadas es una técnica legislativa confirmada, de la que se encuentran ejemplos en muy numerosos actos comunitarios. La única conclusión que cabe extraer de la sentencia Reino Unido/Consejo, antes citada, es que una base jurídica derivada no puede dar lugar al entorpecimiento del procedimiento previsto por el Tratado, lo que no es el caso en el procedimiento instituido por la Directiva 2005/85.

33 El Consejo estima que las circunstancias del caso de autos requerían el recurso a una base jurídica derivada, sin que el artículo 67 CE, apartado 5, primer guión, se opusiera a ello.

34 Los instrumentos que constituyen las listas de países seguros pertenecen, según el Consejo, a un ámbito caracterizado tanto por las acusadas sensibilidades políticas de los Estados miembros como por la necesidad práctica de reaccionar rápida y eficazmente a cambios de situación en los terceros países de que se trata. Precisamente, estos instrumentos sólo pueden utilizarse de forma eficaz si su adopción y sus modificaciones posteriores tienen lugar en el marco de un procedimiento como el instaurado por las disposiciones impugnadas.

35 El Consejo niega la tesis según la cual las bases jurídicas derivadas contenidas en las disposiciones impugnadas están en conflicto con el procedimiento de codecisión previsto en el artículo 67 CE, apartado 5, primer guión. Esta disposición sólo es aplicable si se cumple la doble condición de que el acto que se pretende adoptar esté basado en el artículo 63 CE, párrafo primero, puntos 1 o 2, letra a), y que el Consejo haya adoptado previamente una legislación comunitaria que defina las normas comunes y los principios esenciales que rijan esta materia.

- 36 En cuanto a la primera de estas condiciones, el Consejo observa, en esencia, que las listas de países seguros no se adoptarán sobre la base del artículo 63 CE, sino sobre la base de las disposiciones impugnadas, que prevén un procedimiento más ágil que el que se sigue para la adopción del acto de base. Añade que, en la medida en que, para la adopción de la Directiva 2005/85, el Tratado sólo imponía una consulta al Parlamento, el recurso a las disposiciones impugnadas, que prevén el mismo grado de participación de éste, parece difícilmente criticable.
- 37 En lo que atañe a la segunda condición, el Consejo considera que, al hacer referencia a «una legislación comunitaria», el artículo 67 CE, apartado 5, primer guión, no impone que las normas comunes y los principios esenciales se establezcan en un único acto legislativo y en un momento dado. El paso al procedimiento de codecisión está vinculado a un requisito sustancial y no a un requisito formal o temporal.
- 38 Según el Consejo, puesto que no se cumplen las condiciones previstas para el paso al procedimiento de codecisión, no se han vulnerado ni las prerrogativas del Parlamento ni el equilibrio institucional.
- 39 La República Francesa alega que la adopción de las listas de países seguros forma parte de la legislación comunitaria que define «las normas comunes y los principios esenciales» en el sentido del artículo 67 CE, apartado 5, primer guión. Por consiguiente, aunque estas listas deban adoptarse sobre la base del propio Tratado y no sobre la de las disposiciones impugnadas, sólo deben serlo tras una mera consulta al Parlamento.
- 40 En cuanto a la cuestión general de la posibilidad de un recurso a una base jurídica derivada, dicho Estado miembro estima, al igual que el Consejo, que nada en el Tratado se opone a ello.

- 41 La República Francesa añade que el recurso a bases jurídicas derivadas constituye una práctica reiterada del legislador comunitario. Aunque una mera práctica no puede establecer excepciones a las normas del Tratado y, en consecuencia, no puede crear un precedente que vincule a las instituciones comunitarias, la jurisprudencia revela que el Tribunal de Justicia no es necesariamente indiferente a las prácticas seguidas por éstas (sentencia de 10 de febrero de 1983, Luxemburgo/Parlamento, 230/81, Rec. p. 255, apartados 48 y 49).
- 42 Por último, en lo que atañe a los requisitos materiales para recurrir a bases jurídicas derivadas, dicho Estado miembro considera que se cumplen en el caso de autos: las disposiciones impugnadas son muy delicadas desde un punto de vista político e implican la necesidad de reaccionar rápida y eficazmente a cambios de situación en terceros países.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 43 Mediante sus dos primeros motivos, el Parlamento plantea, en esencia, la cuestión de si el Consejo podía legalmente establecer, en las disposiciones impugnadas, la adopción y la modificación de las listas de países seguros por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento.
- 44 A este respecto, debe recordarse que, a tenor del artículo 7 CE, apartado 1, párrafo segundo, cada institución actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuye el Tratado (véase la sentencia de 23 de octubre de 2007, C-403/05, Parlamento/Comisión, Rec. p. I-9045, apartado 49 y la jurisprudencia que se cita).

- 45 En primer lugar, es preciso señalar que, al adoptar la Directiva 2005/85 según la forma prevista en el artículo 67 CE, apartado 1, el Consejo tenía la posibilidad de aplicar el artículo 202 CE, tercer guión, a fin de adoptar medidas que no tuvieran carácter esencial para la materia que debía regularse (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de octubre de 1992, Alemania/Comisión, C-240/90, Rec. p. I-5383, apartado 36).
- 46 Así, suponiendo que las listas de países seguros tengan tal carácter no esencial y constituyan un caso específico, hubiera podido decidir reservarse el ejercicio de las competencias de ejecución, con la condición de motivar pormenorizadamente su decisión (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de enero de 2005, Comisión/Consejo, C-257/01, Rec. p. I-345, apartado 50).
- 47 En efecto, el Consejo debe justificar de manera suficiente, en función de la naturaleza y del contenido del acto de base que se deba aplicar o modificar, una excepción a la regla según la cual, en el sistema del Tratado, cuando procede adoptar medidas de ejecución de un acto de base a nivel comunitario, el ejercicio de esta competencia incumbe normalmente a la Comisión (sentencia Comisión/Consejo, antes citada, apartado 51).
- 48 En el caso de autos, el Consejo se refirió explícitamente, en el decimonono considerando de la Directiva 2005/85, a la importancia política de la designación de los países de origen seguros y, en el vigésimo cuarto considerando de la misma Directiva, a las consecuencias que puede tener el concepto de tercer país seguro para los solicitantes de asilo.
- 49 Sin embargo, tal como señaló el Abogado General en el punto 21 de sus conclusiones, los motivos expuestos en dichos considerandos pretenden explicar las razones de la consulta parlamentaria en la elaboración de las listas de países seguros y las modificaciones de las mismas, y no justificar de manera suficiente una reserva de ejecución que reviste un carácter específico para el Consejo.

50 Además, en el presente litigio, que se refiere a una Directiva cuyas disposiciones impugnadas reservan al Consejo una competencia que no está limitada en el tiempo, el Consejo no ha formulado ninguna alegación con objeto de que éstas sean recalificadas como disposiciones sobre cuya base se reservó el ejercicio directo de competencias de ejecución específicas. Por el contrario, en la vista, confirmó que dichas disposiciones confieren al Consejo una competencia legislativa derivada.

51 En estas circunstancias, no se plantea la cuestión de una eventual recalificación de las disposiciones impugnadas para poder considerar que el Consejo aplicó el artículo 202 CE, tercer guión.

52 En segundo lugar, procede constatar que, en el marco de la aplicación del artículo 67 CE, las medidas que se tomen en las materias contempladas en el artículo 63 CE, puntos 1 y 2, letra a), se adoptan según dos procedimientos distintos, previstos en el artículo 67 CE, a saber, bien el procedimiento de adopción por unanimidad tras consulta al Parlamento, bien el procedimiento de codecisión.

53 Las disposiciones impugnadas instituyen un procedimiento de adopción de dichas medidas por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento, por lo que tal procedimiento es distinto de los previstos en el artículo 67 CE.

54 Ahora bien, ya se ha declarado que las normas relativas a la formación de la voluntad de las instituciones comunitarias están establecidas en el Tratado y, por lo tanto, no tienen carácter dispositivo ni para los Estados miembros ni para las propias instituciones (véase la sentencia Reino Unido/Consejo, antes citada, apartado 38).

- 55 Sólo el Tratado puede, en casos particulares como el previsto en el artículo 67 CE, apartado 2, segundo guión, facultar a una institución para modificar un proceso decisorio establecido por él.
- 56 Reconocer a una institución la posibilidad de crear bases jurídicas derivadas, para reforzar o para aligerar la forma de adopción de un acto, supone atribuirle una facultad legislativa que excede de lo previsto en el Tratado.
- 57 Esto conduciría también a vulnerar el principio de equilibrio institucional, que implica que cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás (sentencia de 22 de mayo de 1990, Parlamento/Consejo, C-70/88, Rec. p. I-2041, apartado 22).
- 58 El Consejo no puede afirmar válidamente que el procedimiento de adopción previsto por las disposiciones impugnadas no está en conflicto con el procedimiento de codecisión porque las listas de países seguros no se adoptarán sobre la base del artículo 63 CE, sino sobre la de dichas disposiciones, que prevén un procedimiento más ágil que aquél en virtud del cual se adoptó el acto de base. En efecto, tal razonamiento equivale a conferir a disposiciones de Derecho derivado primacía sobre disposiciones de Derecho primario, en este caso, el artículo 67 CE, cuyos apartados 1 y 5 deben aplicarse sucesivamente con arreglo a las condiciones que prevén a este efecto.
- 59 La adopción de bases jurídicas derivadas tampoco puede justificarse sobre la base de consideraciones relacionadas con el carácter políticamente delicado de la materia de que se trata o con una preocupación por garantizar la eficacia de una acción comunitaria.

- 60 Además, tampoco puede invocarse válidamente la existencia de una práctica anterior consistente en establecer bases jurídicas derivadas. En efecto, aunque resultara probada, tal práctica no puede modificar las normas del Tratado y no puede por tanto, crear un precedente que vincule a las instituciones (véanse, en este sentido, las sentencias Reino Unido/Consejo, antes citada, apartado 24, y de 9 de noviembre de 1995, Alemania/Consejo, C-426/93, Rec. p. I-3723, apartado 21).
- 61 Resulta de lo anterior que, al incluir en la Directiva 2005/85 las bases jurídicas derivadas constituidas por las disposiciones controvertidas, el Consejo infringió el artículo 67 CE y excedió así las competencias que le confiere el Tratado.
- 62 Por lo que atañe a la futura adopción de las listas de países seguros y a sus modificaciones, procede añadir que corresponde al Consejo realizarlas respetando los procedimientos instituidos por el Tratado.
- 63 A este respecto, para determinar si bien la adopción y la modificación de las listas de países seguros por la vía legislativa, bien la eventual decisión de proceder a la aplicación del artículo 202 CE, tercer guión, en forma de una delegación o de una reserva de ejecución entran en el ámbito de aplicación de los apartados 1 o 5 del artículo 67 CE, es preciso apreciar si, mediante la aprobación de la Directiva 2005/85, el Consejo adoptó una legislación comunitaria que define las normas comunes y los principios esenciales que rigen las materias previstas en el artículo 63 CE, párrafo primero, puntos 1 y 2, letra a).
- 64 En lo que atañe al procedimiento de concesión o de retirada de la condición de refugiado en los Estados miembros, el artículo 63 CE, párrafo primero, punto 1, letra d), se limita a prever la adopción de «normas mínimas».

65 Tal como resulta de los apartados 10 a 17 de la presente sentencia, la Directiva 2005/85 establece criterios detallados que permiten la posterior creación de las listas de países seguros.

66 En consecuencia, procede considerar que, mediante este acto legislativo, el Consejo adoptó la «legislación comunitaria que [define] las normas comunes y los principios esenciales» en el sentido del artículo 67 CE, apartado 5, primer guión, de forma que debe aplicarse el procedimiento de codecisión.

67 A la vista de todas las consideraciones anteriores, deben estimarse los dos primeros motivos formulados por el Parlamento en apoyo de su recurso de anulación y, en consecuencia, procede anular las disposiciones impugnadas.

Sobre los motivos tercero y cuarto, basados en el incumplimiento de la obligación de motivación de las disposiciones impugnadas y en el incumplimiento del deber de cooperación leal

68 Dado que los dos primeros motivos están fundados, no es necesario examinar los motivos tercero y cuarto invocados por el Parlamento en apoyo de su recurso.

Costas

69 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiere solicitado la otra parte.

Por haber solicitado el Parlamento que se condene en costas al Consejo, y al haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas. En aplicación del apartado 4, párrafo primero, del mismo artículo, los coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.

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

- 1) Anular los artículos 29, apartados 1 y 2, y 36, apartado 3, de la Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.**

- 2) Condenar en costas al Consejo de la Unión Europea.**

- 3) La República Francesa y la Comisión de las Comunidades Europeas cargarán con sus propias costas.**

Firmas