



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 24 de junio de 2014*

«Recurso de anulación — Decisión 2011/640/PESC — Base jurídica — Política exterior y de seguridad común (PESC) — Artículo 37 TUE — Acuerdo internacional que se refiere exclusivamente a la PESC — Artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo — Obligación de informar cumplida e inmediatamente al Parlamento — Artículo 218 TFUE, apartado 10 — Mantenimiento de los efectos»

En el asunto C-658/11,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 21 de diciembre de 2011,

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, R. Troosters y L. Gussetti, 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, M. Bishop y G. Marhic, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por:

República Checa, representada por los Sres. M. Smolek, E. Ruffer y D. Hadroušek, en calidad de agentes,

República Francesa, representada por el Sr. G. de Bergues y las Sras. N. Rouam y E. Belliard, en calidad de agentes,

República Italiana, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Gentili, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

Reino de Suecia, representado por la Sra. A. Falk, en calidad de agente,

* Lengua de procedimiento: inglés.

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por los Sres. L. Christie y A. Robinson, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. D. Beard, QC, y el Sr. G. Facenna, Barrister,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, el Sr. A. Tizzano (Ponente), los Sres. M. Ilešič, T. von Danwitz y M. Safjan, Presidentes de Sala, y los Sres. J. Malenovský, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev y D. Šváby, las Sras. M. Berger y A. Prechal y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de septiembre de 2013;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de enero de 2014;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, el Parlamento Europeo solicita, por una parte, la anulación de 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 L 254, p. 1; en lo sucesivo, respectivamente, «Decisión impugnada» y «Acuerdo UE-Mauricio»), y, por otra parte, el mantenimiento de los efectos de esta Decisión.

Marco jurídico

- 2 El título V del Tratado UE comprende un capítulo 2, con la rúbrica «Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común», al que pertenece el artículo 36 TUE que dispone:

«El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad consultará periódicamente al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la política exterior y de seguridad común y de la política común de seguridad y defensa y le informará de la evolución de dichas políticas. Velará por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo. Los representantes especiales podrán estar asociados a la información al Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y al Alto Representante. Dos veces al año procederá a un debate sobre los progresos realizados en el desarrollo de la política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y defensa.»

- 3 El artículo 37 TUE, comprendido en este mismo capítulo, tiene la siguiente redacción:

«La Unión podrá celebrar acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales en los ámbitos comprendidos en el presente capítulo.»

4 Según el artículo 218 TFUE:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones particulares del artículo 207, para la negociación y celebración de acuerdos entre la Unión y terceros países u organizaciones internacionales se aplicará el procedimiento siguiente.

2. El Consejo autorizará la apertura de negociaciones, aprobará las directrices de negociación, autorizará la firma y celebrará los acuerdos.

3. La Comisión, o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cuando el acuerdo previsto se refiera exclusiva o principalmente a la política exterior y de seguridad común, presentará recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe, en función de la materia del acuerdo previsto, al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión.

[...]

5. El Consejo adoptará, a propuesta del negociador, una decisión por la que se autorice la firma del acuerdo y, en su caso, su aplicación provisional antes de la entrada en vigor.

6. El Consejo adoptará, a propuesta del negociador, una decisión de celebración del acuerdo.

Con excepción de los acuerdos que se refieran exclusivamente a la [PESC], el Consejo adoptará la decisión de celebración del acuerdo:

a) previa aprobación del Parlamento Europeo en los casos siguientes:

[...]

v) acuerdos que se refieran a ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario o, si se requiere la aprobación del Parlamento Europeo, el procedimiento legislativo especial.

[...]

b) previa consulta al Parlamento Europeo en los demás casos. [...]

[...]

10. Se informará cumplida e inmediatamente al Parlamento Europeo en todas las fases del procedimiento.

[...]»

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 L 301, p. 33), modificada por la Decisión 2010/766/PESC del Consejo, de 7 de diciembre de 2010 (DO L 327, p. 49) (en lo sucesivo, «Acción Común 2008/851»), se fundamenta en los artículos 14 UE, 25 UE, párrafo tercero, y 28 UE, apartado 3.

6 El artículo 1 de esta Acción Común, titulado «Misión», dispone en su apartado 1:

«La Unión Europea [...] emprende una operación militar en apoyo de las Resoluciones 1814 (2008), 1816 (2008) y 1838 (2008) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) de manera conforme a 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 firmada en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 (en adelante “Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”) y a través, en particular, de compromisos contraídos con terceros Estados, denominada en adelante “Atalanta”, destinada a contribuir:

- a la protección de los buques del [Programa Mundial de Alimentos] que suministran ayuda alimentaria a las poblaciones desplazadas de Somalia, con arreglo al mandato de la Resolución 1814 (2008) del CSNU.
- a la protección de buques vulnerables que naveguen frente a las costas de Somalia, así como a la disuasión, a la prevención y a la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia, con arreglo al mandato definido en la Resolución 1816 (2008) del CSNU.»

7 El artículo 2 de dicha Acción Común, con la rúbrica «Mandato», establece:

«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 CSNU, 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, así como los bienes que se encuentren a bordo;

[...]»

8 El artículo 10 de la Acción Común 2008/851, con la rúbrica «Participación de terceros Estados», tiene la siguiente redacción:

«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 Según el artículo 12 de esta Acción Común, con la rúbrica «Entrega de las personas capturadas y retenidas para el ejercicio de las competencias jurisdiccionales»:

«1. Basándose en la aceptación por 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 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 aguas territoriales 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. Ninguna de las personas mencionadas en el apartado 1 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 el Derecho internacional sobre derechos humanos, para garantizar en particular que nadie sea sometido a la pena de muerte, a tortura ni a cualquier otro trato cruel, inhumano o degradante.»

- 10 A tenor del artículo 2 del Acuerdo UE-Mauricio, con la rúbrica «Definiciones»:

«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;

[...]»

- 11 El artículo 1 del mismo Acuerdo, bajo el título «Objetivos», dispone:

«En el presente Acuerdo se establecen las condiciones y modalidades aplicables a:

- a) la entrega de personas sospechosas de intentar cometer, de cometer o de haber cometido actos de piratería dentro de la zona de operaciones de la EUNAVFOR [...] retenidas por la EUNAVFOR;
- b) la entrega, por la EUNAVFOR a Mauricio, de los bienes relacionados incautados por la EUNAVFOR, y
- c) el trato a las personas entregadas.»

- 12 Asimismo, el Acuerdo UE-Mauricio enuncia, en su artículo 3, los principios generales que regulan los regímenes y las condiciones de la entrega a la República de Mauricio de las personas sospechosas de actos de piratería retenidas por la EUNAVFOR y de los bienes relacionados incautados por ésta. Este Acuerdo regula, igualmente, en su artículo 4, el trato, procesamiento y enjuiciamiento de las personas

entregadas estableciendo, en su artículo 5, la prohibición de la pena de muerte para estas personas. El mismo Acuerdo, en su artículo 6, establece medidas acerca de los documentos relacionados con las entregas de estas personas, en particular acerca de los registros y las notificaciones, y dispone en su artículo 7, apartados 1 y 2, que, en la medida de sus medios y capacidades, la EUNAVFOR prestará toda la asistencia posible a la República de Mauricio con vistas a la investigación y el procesamiento de las personas entregadas. A este respecto, el artículo 7, apartado 3, del Acuerdo UE-Mauricio contempla la posibilidad de que las partes de este Acuerdo convengan disposiciones de aplicación sobre asistencia financiera, técnica y de otro tipo que permitan la entrega, detención, investigación, procesamiento y enjuiciamiento de las personas entregadas. Por último, dicho Acuerdo establece, en sus artículos 10 y 11, las normas relativas a las disposiciones de aplicación y a su entrada en vigor.

Antecedentes del litigio y Decisión impugnada

- 13 El 22 de marzo de 2010, el Consejo autorizó al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad a iniciar negociaciones para celebrar acuerdos de entrega de personas entre la Unión y varios terceros Estados, entre ellos la República de Mauricio.
- 14 Mediante escrito de ese mismo día, el Consejo puso en conocimiento del Parlamento esta decisión.
- 15 Como resultado de dichas negociaciones, el 12 de julio de 2011, el Consejo, basándose en los artículos 37 TUE y 218 TFUE, apartados 5 y 6, adoptó la Decisión impugnada, por la que autoriza la firma del Acuerdo UE-Mauricio. Esta Decisión fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 30 de septiembre de 2011.
- 16 El Acuerdo UE-Mauricio fue firmado el 14 de julio de 2011 y aplicado a título provisional desde entonces.
- 17 El Consejo puso en conocimiento del Parlamento la adopción de la Decisión impugnada mediante escrito de 17 de octubre de 2011.

Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 18 El Parlamento solicita que el Tribunal de Justicia anule la Decisión impugnada, mantenga los efectos de esta Decisión hasta que sea sustituida y condene en costas al Consejo.
- 19 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia, con carácter principal, que declare la inadmisibilidad parcial del recurso, que desestime por infundado el recurso en lo demás y que condene en costas al Parlamento. Subsidiariamente, el Consejo solicita que, en caso de que el Tribunal de Justicia anule la Decisión impugnada, se mantengan los efectos de la misma hasta su sustitución.
- 20 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 5 de junio de 2012, se admitió la intervención de la República Checa, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones del Consejo.
- 21 Mediante resolución del Presidente del Tribunal de Justicia de 20 de noviembre de 2012, se admitió la intervención de la Comisión, en apoyo del Parlamento, en la fase oral del procedimiento.

Sobre el recurso

- 22 En apoyo de su recurso, el Parlamento invoca dos motivos, basados en la infracción del artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, y del artículo 218 TFUE, apartado 10, respectivamente.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo

Alegaciones de las partes

- 23 Mediante su primer motivo, el Parlamento alega que el Consejo consideró equivocadamente que la Decisión impugnada tenía por objeto un acuerdo referido «exclusivamente» a la PESC en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, primera parte de la frase, y que, en consecuencia, esta Decisión podía adoptarse sin participación del Parlamento.
- 24 El Parlamento, apoyado a este respecto por la Comisión, comienza poniendo de relieve que el artículo 218 TFUE, apartado 6, establece una regla general según la cual la celebración de un acuerdo internacional por parte del Consejo debe ir precedida de la aprobación o la consulta del Parlamento, según el caso. Únicamente con carácter excepcional la primera parte de la frase del segundo párrafo del citado artículo 218 TFUE autoriza al Consejo a celebrar tal acuerdo sin la participación del Parlamento en el caso de «los acuerdos que se refieran exclusivamente a la [PESC]». Continúa afirmando que, dado que esta disposición reviste carácter excepcional, debe ser objeto de interpretación restrictiva, de forma que cuando un acuerdo se refiera, además de a la PESC, también a otras políticas de la Unión, el Parlamento debe participar en el procedimiento de celebración de ese acuerdo.
- 25 Según el Parlamento, en el presente asunto, el Acuerdo UE-Mauricio, habida cuenta de su objetivo y su contenido, no se refiere únicamente a la PESC, sino también a la cooperación judicial en materia penal, a la cooperación policial y a la cooperación para el desarrollo.
- 26 Así pues, a juicio del Parlamento y por lo que respecta, en primer lugar, a la cooperación judicial en materia penal, este Acuerdo, por una parte, contiene diferentes disposiciones, concretamente sus artículos 3 a 7, dirigidas a facilitar la cooperación entre la Unión y las autoridades de la República de Mauricio en relación tanto con los procedimientos penales, incluida la admisibilidad de las pruebas, los derechos de las personas y determinados aspectos específicos de estos procedimientos, como con la ejecución de las resoluciones en el sentido del artículo 82 TFUE, apartados 1, letra d), y 2, letras a) y b). Considera, por otra parte, que dicho Acuerdo también contempla, en particular en su artículo 7, apartado 3, el apoyo a la formación de magistrados y del personal al servicio de la administración de justicia en el sentido del artículo 82 TFUE, apartado 1, letra c). Por lo demás, según el Parlamento, la circunstancia de que el artículo 11, apartado 5, del Acuerdo UE-Mauricio prevea que las funciones realizadas por la EUNAVFOR en virtud de este Acuerdo puedan, fundamentalmente, ser ejecutadas por autoridades administrativas excluye el carácter militar de estas funciones. La Comisión añade a este respecto que el objetivo y el contenido del Acuerdo UE-Mauricio habrían justificado la elección del artículo 82 TFUE como base jurídica de la Decisión impugnada.
- 27 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la cooperación policial, el Parlamento sostiene que las actividades contempladas en los artículos 6 y 7 del Acuerdo UE-Mauricio se refieren en particular a «la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información», en el sentido del artículo 87 TFUE, apartado 2, letra a), y guardan relación con las realizadas por las fuerzas policiales en el sentido del artículo 87 TFUE, apartado 1.
- 28 Por último, el Parlamento sostiene que este Acuerdo se refiere a la cooperación al desarrollo, en la medida en que sus artículos 7 y 10, apartado 2, letra f), prevén que se preste asistencia a la República de Mauricio, que es un país en desarrollo en el sentido del artículo 208 TFUE. Esta asistencia se presta en los ámbitos de «la revisión de la legislación, la formación de investigadores y fiscales, los procedimientos de investigación y judiciales, y en especial los sistemas de preservación y transmisión de pruebas y los procedimientos de recurso».

- 29 El Parlamento y la Comisión concluyen que, dado que el procedimiento legislativo ordinario se aplica a estos ámbitos de acción de la Unión, la Decisión impugnada habría debido fundamentarse en el artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, letra a), inciso v), y, en consecuencia, adoptarse tras aprobación del Parlamento.
- 30 El Consejo, apoyado por todos los Estados miembros coadyuvantes replica, fundamentalmente, que la Decisión impugnada está legítimamente basada en el artículo 37 TUE y en el artículo 218 TFUE, apartados 5 y 6, ya que, habida cuenta de su objetivo y su contenido, el Acuerdo UE-Mauricio se refiere exclusivamente a la PESC.
- 31 En efecto, por una parte, afirma que este Acuerdo aplica la Acción Común 2008/851 y, en particular, su artículo 12, cuya finalidad es la de reforzar la seguridad internacional en el marco de la política de seguridad y de defensa común de la Unión, lo cual queda por otra parte confirmado por el artículo 2 de la citada Acción Común que define las tareas de Atalanta. Pues bien, según el Consejo, dicha política forma parte de la PESC con arreglo al artículo 42 TUE, apartado 1.
- 32 Por otra parte, el contenido de dicho Acuerdo y, más concretamente, la circunstancia de que un sospechoso de piratería sea entregado por Atalanta a las autoridades de la República de Mauricio para su procesamiento, no permiten deducir, a juicio del Consejo, que las actuaciones llevadas a cabo por Atalanta constituyan una cooperación policial o judicial en el sentido de la tercera parte, título V, del Tratado FUE. En efecto, si bien determinadas funciones de Atalanta pueden presentar características cercanas a las actividades policiales, las fuerzas desplegadas no tienen en general atribuidas competencias policiales o judiciales por sus respectivas legislaciones nacionales.
- 33 El Consejo añade que el Acuerdo UE-Mauricio comporta, en particular, en sus artículos 4 a 6 y 8, medidas tendentes a promover el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos por parte de la República de Mauricio. Pues bien, según el artículo 21 TUE, apartado 2, letra b), la promoción de los derechos humanos en los terceros Estados es un objetivo de la PESC.
- 34 El Consejo precisa, igualmente, que ni la finalidad ni el contenido de dicho Acuerdo permiten concluir que éste se refiera al espacio de libertad, seguridad y justicia o a la cooperación al desarrollo.
- 35 En efecto el Consejo estima que, por una parte, resulta, en particular, de los artículos 82 TFUE y 87 TFUE que cualquier medida referida al espacio de libertad, seguridad y justicia, con independencia de su eventual dimensión exterior, debe adoptarse con el fin de promover la libertad, la seguridad y la justicia en el interior de la Unión. Ahora bien, en este caso, el Acuerdo UE-Mauricio tiene por objeto fundamentalmente medidas adoptadas para reforzar la seguridad internacional frente a las costas de Somalia y, en consecuencia, fuera de la Unión.
- 36 Por otra parte, el Consejo sostiene que el Tribunal de Justicia ya ha admitido que una medida no pertenece al ámbito de la cooperación al desarrollo cuando tiene por objeto principal aplicar la PESC, aunque contribuya al desarrollo económico y social de países en vías de desarrollo (sentencia Comisión/Consejo, C-91/05, EU:C:2008:288, apartado 72). En el caso de autos, la asistencia prestada a la República de Mauricio se refiere, según el Consejo, a las operaciones de entrega en el sentido del Acuerdo UE-Mauricio y a la capacidad de esta última de aplicar este Acuerdo de conformidad con el Derecho internacional relativo a los derechos humanos. Tal asistencia no tiene por objetivo el desarrollo de la República de Mauricio y, por lo tanto, no constituye una medida de desarrollo.
- 37 El Parlamento replica, en primer lugar, que el artículo 218 TFUE, apartado 3, introduce una distinción entre los acuerdos que se refieren «exclusivamente» a la PESC y los que se refieren «principalmente» a la PESC. En consecuencia, el apartado 6 de este artículo sólo autoriza al Consejo a celebrar acuerdos sin participación del Parlamento cuando éstos se refieran «exclusivamente» a la PESC. En cambio,

cuando estos acuerdos tan sólo se refieran «principalmente» a la PESC e incluyan medidas accesorias también referidas a otras políticas, el Consejo no puede celebrarlos sin que participe previamente el Parlamento.

- 38 En segundo lugar, el Parlamento sostiene que la circunstancia de que la Decisión impugnada aplique la Acción Común 2008/851 y que ésta se refiera a la PESC no basta para concluir que la Decisión impugnada también pertenezca al ámbito de esta política. En efecto, según el Parlamento, la Acción Común 2008/851 y la Decisión impugnada tienen un ámbito de aplicación y objetivos diferentes, ya que Atalanta es una operación de carácter militar que se enmarca en la política común de seguridad y defensa y tiene por objeto la captura de presuntos piratas, mientras que las misiones confiadas a los representantes de la Unión y de la EUNAVFOR en virtud del Acuerdo UE-Mauricio, en cuanto contemplan en particular la eventual entrega posterior de los sospechosos y su procesamiento, no tienen carácter militar y exceden del objetivo de Atalanta.
- 39 El Consejo y los Estados miembros coadyuvantes replican, fundamentalmente, que la cuestión de si un acuerdo se refiere «exclusivamente» a la PESC en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, debe resolverse meramente en función de la base jurídica material de dicho acuerdo. Pues bien, un acuerdo como el analizado en este asunto, que se basa únicamente en el artículo 37 TUE, se refiere «exclusivamente» a la PESC.
- 40 A juicio del Consejo, no invalida este enfoque la distinción entre los términos «principalmente» y «exclusivamente» que figura en el artículo 218 TFUE, apartados 3 y 6. En efecto, el apartado 3 de dicho artículo, al mencionar los acuerdos que se refieren «exclusiva o principalmente» a la PESC, tiene por objeto precisar la autoridad habilitada para presentar recomendaciones al Consejo en el marco del procedimiento de negociación de estos acuerdos, mientras que el apartado 6 del mismo artículo, al mencionar los acuerdos que se refieren «exclusivamente» a la PESC, guarda relación con la celebración de tales acuerdos.
- 41 La República Checa añade que el artículo 218 TFUE, apartado 6, se basa en el paralelismo existente entre los poderes del Parlamento en los ámbitos interno y externo. Así pues, considera que esta disposición tiene por objeto garantizar que el Parlamento tenga las mismas competencias en lo que concierne tanto la adopción de una decisión de celebración de un acuerdo como la adopción de un acto interno. En este contexto, la República Checa, tras recordar que la disposición en cuestión es de naturaleza meramente procesal, señala que no son los procedimientos los que definen la base jurídica de un acto, sino que es la base jurídica del acto la que determina el procedimiento que se ha de seguir para adoptarlo.
- 42 El Reino de Suecia y el Reino Unido precisan que la interpretación del artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, defendida por el Parlamento, por una parte, afecta al equilibrio institucional establecido por los Tratados, que prevén unas funciones estrictamente limitadas del Parlamento en la ejecución de la PESC, tal como resulta, en particular, del artículo 36 TUE. Por otra parte, tal interpretación, que limita el ámbito de aplicación de los procedimientos en materia de PESC en beneficio de los procedimientos previstos por el Tratado FUE, iría en contra de lo establecido en el artículo 40 TUE. A juicio de estos Estados miembros, dicho artículo garantiza que las competencias derivadas del Tratado FUE no afecten a las previstas por la PESC. Por otra parte, estiman que dicha interpretación reconocería al Parlamento un derecho de veto en materia de PESC, ignorando la voluntad de los autores del Tratado de Lisboa de conferir funciones más limitadas al Parlamento en relación con la acción de la Unión en el marco de la PESC.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 43 Es preciso comenzar recordando que la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran la finalidad y el contenido de dicho acto. Si el examen de una medida muestra que ésta 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. Si, por el contrario, una medida 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, excepcionalmente, en las distintas bases jurídicas pertinentes (véase, en este sentido, la sentencia Parlamento/Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartados 42 a 44).
- 44 Pues bien, para delimitar el alcance del primer motivo, debe señalarse que en este motivo el Parlamento no sostiene, tal como por otra parte confirmó en la vista, que la Decisión impugnada hubiera debido fundamentarse en una base jurídica material diferente del artículo 37 TUE, ya que el Parlamento reconoce expresamente que tanto esta Decisión como el Acuerdo UE-Mauricio persiguen un objetivo que se inscribe en el ámbito de la PESC.
- 45 Por otra parte, el Parlamento reconoce que, a pesar de que dicha Decisión y dicho Acuerdo persiguen también objetivos que se refieren a otras políticas de la Unión diferentes de la PESC, tales objetivos son accesorios respecto del que se enmarca en la esfera de esta política y que dado que este último objetivo puede, en consecuencia, considerarse como el objetivo principal a efectos de la determinación de la base jurídica de la Decisión impugnada, esta Decisión podía válidamente basarse únicamente en el artículo 37 TUE, excluyendo cualquier otra base jurídica material.
- 46 No obstante, el Parlamento alega que la circunstancia de que tanto la Decisión impugnada como el Acuerdo UE-Mauricio persigan, aunque sea de manera accesorio, objetivos diferentes de los de la PESC basta para excluir que dicha Decisión pertenezca exclusivamente al ámbito de esta política en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 6.
- 47 No cabe admitir tal interpretación de esta disposición.
- 48 Ciertamente, según la redacción del artículo 218 TFUE, apartado 6, el Consejo adoptará la decisión de celebración de un acuerdo internacional previa aprobación o consulta del Parlamento, «con excepción de los acuerdos que se refieran exclusivamente a la [PESC]».
- 49 No obstante, esta formulación no permite por sí sola llegar a una interpretación unívoca de esta disposición.
- 50 En particular, tratándose de una decisión de celebración de un acuerdo que persigue un objetivo principal referido a la PESC, tal formulación no permite apreciar ni, como sostiene el Consejo, que pueda considerarse que tal Decisión «se refier[a] exclusivamente a la [PESC]» por el único motivo de que se fundamenta en una base jurídica material concerniente a esta política con exclusión de cualquier otra base jurídica materia, ni, como sostiene el Parlamento, que deba considerarse que tal Decisión se refiere igualmente a otros ámbitos del Derecho de la Unión en atención a sus objetivos accesorios diferentes del objetivo principal referido a la PESC.
- 51 En estas circunstancias, debe recordarse que según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión debe tenerse en cuenta no sólo su tenor, sino también sus objetivos y su contexto (véanse, en este sentido, las sentencias Klarenberg, C-466/07, EU:C:2009:85, apartado 37, y Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, apartado 34).

- 52 Por lo que se refiere a los objetivos del artículo 218 TFUE, debe señalarse que, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, este artículo, 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 la celebración de los acuerdos internacionales cuya celebración es competencia de la Unión en sus ámbitos de acción, incluida la PESC, con la excepción de los casos en los que los Tratados prevean procedimientos especiales.
- 53 Ahora bien, este procedimiento, en atención precisamente a su carácter general, debe tomar en consideración las particularidades previstas por los Tratados para cada ámbito de acción de la Unión, en particular en lo referente a las atribuciones de las instituciones.
- 54 A este respecto, es preciso señalar que, con el fin de tomar en consideración estas particularidades, el artículo 218 TFUE, apartado 6, comprende tres tipos de procedimiento de celebración de un acuerdo internacional, cada uno de los cuales atribuye funciones diferentes al Parlamento. Así, esta institución puede tener que aprobar la celebración de un acuerdo, o bien meramente ser consultada, o incluso puede quedar excluida del procedimiento de celebración del acuerdo sin perjuicio, no obstante, de su derecho a ser cumplida e inmediatamente informada en todas las fases del procedimiento, según dispone el artículo 218 TFUE, apartado 10.
- 55 Como cabe deducir, en particular, del artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, letra a), inciso v), que esta disposición pretende reflejar, en el plano exterior, el reparto de poderes entre instituciones aplicable en el plano interno. En efecto, el Tratado de Lisboa, por una parte, exigió que el Parlamento aprobara la celebración de un acuerdo internacional precisamente en el caso de los acuerdos comprendidos en los ámbitos en los que, en el plano interno, se aplica el procedimiento legislativo ordinario, previsto en el artículo 294 TFUE, o el procedimiento legislativo especial, si bien únicamente en el caso de que éste requiera la aprobación del Parlamento. Por otra parte, la participación de esta institución en la celebración de tal acuerdo sólo queda excluida en el supuesto de que éste se refiera exclusivamente a la PESC, en el marco de la cual el Tratado de Lisboa atribuyó al Parlamento un papel limitado (véase, en este sentido, la sentencia Parlamento/Consejo, EU:C:2012:472, apartado 82).
- 56 Tal como el Abogado General señaló, fundamentalmente, en los puntos 30 a 32 de sus conclusiones, el artículo 218 TFUE, apartado 6, establece una simetría entre el procedimiento de adopción de medidas de la Unión en el plano interno y el procedimiento de adopción de los acuerdos internacionales para garantizar que, en relación con un ámbito determinado, el Parlamento y el Consejo dispongan de las mismas competencias, respetando el equilibrio institucional previsto por los Tratados.
- 57 En estas circunstancias, cabe afirmar que, precisamente con el fin de procurar que esta simetría se respete efectivamente, la regla definida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual es la base jurídica material del acto la que determina los procedimientos que se han de seguir para adoptarlo (véase la sentencia Parlamento/Consejo, EU:C:2012:472, apartado 80), rige no sólo respecto de los procedimientos previstos para la adopción de un acto interno, sino también para los aplicables a la celebración de los acuerdos internacionales.
- 58 Por consiguiente, en el marco del procedimiento de celebración de un acuerdo internacional con arreglo al artículo 218 TFUE, debe considerarse que es la base jurídica material de la decisión por la que se celebra este acuerdo la que determina el tipo de procedimiento aplicable en virtud del apartado 6 de esta disposición.
- 59 En particular, cuando la decisión de celebración del acuerdo en cuestión se encuentra válidamente fundamentada de manera exclusiva en una base jurídica material referida a la PESC, es el tipo de procedimiento previsto en el artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, primera parte de la frase, el que resulta de aplicación.

- 60 Tal interpretación está especialmente justificada si se tienen en cuenta las exigencias impuestas por la seguridad jurídica. En efecto, al vincular la base jurídica procedimental a la base jurídica material de un acto, esta interpretación permite determinar el procedimiento aplicable a partir de criterios objetivos, susceptibles de control judicial, como se ha recordado en el apartado 43 de la presente sentencia. Ello garantiza, además, la coherencia en la elección de las bases jurídicas de un acto. Por el contrario, la interpretación sostenida por el Parlamento tendría como consecuencia la introducción de un grado de incertidumbre y de incoherencia en esa elección, ya que podría determinar la aplicación de procedimientos diferentes a actos jurídicos de la Unión basados en una misma y única base jurídica material.
- 61 Por otra parte y en relación con el contexto en el que se enmarca la disposición en cuestión, cabe afirmar que éste no justifica una interpretación diferente de la misma. En particular, habida cuenta de los objetivos del artículo 218 TFUE, la circunstancia alegada por el Parlamento de que el apartado 3 del artículo 218 TFUE concierne a los acuerdos que se refieren «exclusiva o principalmente» a la PESC, mientras que el apartado 6 del mismo artículo sólo menciona los acuerdos que se refieren «exclusivamente» a la PESC, no puede fundamentar la interpretación de esta última disposición defendida por el Parlamento. Por otra parte, estos dos apartados guardan relación con dos situaciones diferentes. Mientras que el apartado 3 del artículo 218 TFUE tiene por objeto precisar la autoridad facultada para presentar recomendaciones al Consejo en el marco del procedimiento de negociación de estos acuerdos, y se ubica, pues, en una fase previa a la celebración de un acuerdo internacional, el apartado 6 de ese mismo artículo se refiere a la decisión del Consejo de celebración de tales acuerdos.
- 62 En estas circunstancias, la Decisión impugnada podía ser adoptada sin aprobación ni consulta del Parlamento.
- 63 Por consiguiente, el primer motivo carece de fundamento.

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

Alegaciones de las partes

- 64 Mediante su segundo motivo, el Parlamento sostiene que, al no haberle informado «cumplida e inmediatamente» en todas las fases de la negociación y de la celebración del Acuerdo UE-Mauricio, el Consejo infringió el artículo 218 TFUE, apartado 10, que se aplica a todos los acuerdos celebrados por la Unión, incluidos los referidos a la PESC.
- 65 El Parlamento afirma, en particular, que no fue inmediatamente informado, ya que el Consejo no le comunicó los textos de la Decisión impugnada y del Acuerdo UE-Mauricio hasta el 17 de octubre de 2011, es decir, más de tres meses después de la adopción de esta Decisión y de la firma de dicho Acuerdo que tuvieron lugar, respectivamente, el 12 de julio y el 14 de julio de 2011, y diecisiete días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- 66 El Consejo, cuya argumentación es apoyada en sustancia por la República Checa, la República Francesa, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña opone, a título principal, la inadmisibilidad del segundo motivo. Sostiene, en efecto, que dado que la Decisión impugnada pertenece exclusivamente al ámbito de la PESC, el Tribunal de Justicia, habida cuenta de los artículos 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y 275 TFUE, no es competente para pronunciarse acerca de su legalidad.
- 67 Subsidiariamente, el Consejo sostiene que este motivo carece de fundamento, en la medida en que el Parlamento, en realidad, fue debidamente informado. En particular, estima que el plazo en el que el Parlamento fue informado de la Decisión impugnada, aun siendo ligeramente más extenso del habitual, es razonable, habida cuenta asimismo de que comprendía la pausa veraniega.

68 Por lo que se refiere a la competencia del Tribunal de Justicia, el Parlamento replica que el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, sólo la excluye en lo que concierne a las disposiciones específicas relativas a la PESC, que figuran en el capítulo 2 del título V del Tratado UE, y no por lo que se refiere al artículo 218 TFUE, apartado 10, cuya infracción se alega en el segundo motivo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

69 Por lo que se refiere en primer lugar a la cuestión de la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre el segundo motivo, debe recordarse que, como alegó el Consejo, resulta de los artículos 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y 275 TFUE, párrafo primero, que el Tribunal de Justicia, en principio, no tiene competencia en relación con las disposiciones referidas a la PESC o con los actos adoptados sobre la base de éstas.

70 No obstante, los citados artículos 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y 275 TFUE, párrafo primero, introducen una excepción a la regla de la competencia general que el artículo 19 TUE confiere al Tribunal de Justicia para garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados y, en consecuencia, deben interpretarse restrictivamente.

71 En el presente asunto debe señalarse que, aunque la Decisión impugnada haya sido adoptada tomando como fundamento una única base jurídica material referida a la PESC, esto es, el artículo 37 TUE, resulta del preámbulo de esta Decisión que su base jurídica procedimental es el artículo 218 TFUE, apartados 5 y 6, que regula el procedimiento de firma y de celebración de los acuerdos internacionales.

72 Pues bien, tal como se precisó en el apartado 52 de la presente sentencia, el procedimiento contemplado en el artículo 218 TFUE tiene alcance general y, en consecuencia, está destinado a aplicarse, en principio, a todos los acuerdos internacionales negociados y celebrados 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.

73 En estas circunstancias, no cabe sostener que el alcance de la limitación que representa una excepción a la competencia del Tribunal de Justicia prevista en los artículos 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y 275 TFUE implica excluir la competencia del Tribunal de Justicia para interpretar y aplicar una disposición como la contenida en el artículo 218 TFUE, que no guarda relación con la PESC, incluso aunque ella misma prevea el procedimiento con arreglo al cual se ha adoptado un acto referente a la PESC.

74 Por consiguiente, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre el segundo motivo.

75 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la fundamentación de este motivo, debe señalarse que el artículo 218 TFUE, apartado 10, prevé que «se informará cumplida e inmediatamente al Parlamento Europeo en todas las fases del procedimiento» de negociación y de celebración de los acuerdos internacionales previstos en este artículo.

76 Pues bien, debe apreciarse que en el presente asunto no se informó inmediatamente al Parlamento en todas las fases del procedimiento de negociación y de celebración del Acuerdo UE-Mauricio.

77 En efecto, resulta de la documentación aportada al Tribunal de Justicia que, tras anunciar al Parlamento la apertura de las negociaciones, el Consejo no le informó de la adopción de la Decisión impugnada y de la firma de dicho Acuerdo hasta tres meses después y diecisiete días tras su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

78 De ello se desprende que el Consejo ha infringido el artículo 218 TFUE, apartado 10.

- 79 No obsta a esta conclusión el argumento expuesto por el Consejo según el cual, en cualquier caso, la Decisión impugnada se había publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de forma que el Parlamento había podido tener conocimiento de la misma. 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.
- 80 Por lo que se refiere, por último, a las consecuencias de la infracción del artículo 218 TFUE, apartado 10, sobre la validez de la Decisión impugnada, debe señalarse que la norma de procedimiento prevista en esta disposición constituye un requisito esencial de forma, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo segundo, cuya inobservancia conlleva la nulidad del acto que incurre en tal vicio.
- 81 En efecto, esta norma es la expresión de los principios democráticos en los que se fundamenta la Unión. En particular, el Tribunal de Justicia ya ha precisado que la participación del Parlamento en el proceso decisorio 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 *Roquette Frères/Consejo*, 138/79, EU:C:1980:249, apartado 33, y *Parlamento/Consejo*, EU:C:2012:472, apartado 81).
- 82 Desde esta perspectiva, el Tratado de Lisboa reforzó, incluso en el plano sistemático, la importancia de dicha norma al incluirla en una disposición autónoma, aplicable a todos los tipos de procedimiento previstos en el artículo 218 TFUE.
- 83 Ciertamente, tal como se ha recordado en el apartado 55 de la presente sentencia, el papel que el Tratado de Lisboa atribuyó al Parlamento en materia de PESC es limitado.
- 84 No obstante, no cabe deducir de esta apreciación que el Parlamento, sin dejar de estar excluido del procedimiento de negociación y de celebración de un acuerdo que se refiere exclusivamente a la PESC, carezca de toda facultad de supervisión sobre esta política de la Unión.
- 85 Por el contrario, precisamente a tal efecto la exigencia de información establecida en el artículo 218 TFUE, apartado 10, se aplica a cualquier procedimiento de celebración de un acuerdo internacional, incluidos los acuerdos referidos exclusivamente a la PESC.
- 86 Pues bien, 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, incluida la fase precedente a la celebración del acuerdo, no se permitió a esa institución ejercer la facultad de supervisión 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 estas circunstancias, la inobservancia de este requisito de información afecta negativamente a las condiciones del ejercicio por parte del Parlamento de sus funciones en el ámbito de la PESC y constituye, en consecuencia, la violación de un requisito esencial de forma.
- 87 En estas circunstancias, el segundo motivo está fundado y, en consecuencia, procede anular la Decisión impugnada.

Sobre el mantenimiento de los efectos de Decisión impugnada

- 88 Tanto el Parlamento como el Consejo, y la mayor parte de los Estados miembros coadyuvantes, solicitan al Tribunal de Justicia que, en el caso de que anule la Decisión impugnada, mantenga sus efectos hasta que sea sustituida.
- 89 A tenor del artículo 264 TFUE, párrafo segundo, el Tribunal de Justicia podrá señalar, si lo estima necesario, aquellos efectos de un acto declarado nulo que deban ser considerados como definitivos.
- 90 Pues bien, debe admitirse que la anulación de la Decisión impugnada sin mantener sus efectos puede entorpecer el desarrollo de las operaciones que se llevan a cabo sobre la base del Acuerdo UE-Mauricio y, en particular, limitar la plena eficacia del procesamiento y enjuiciamiento de los sospechosos de piratería capturados por la EUNAVFOR.
- 91 Por consiguiente, procede que el Tribunal de Justicia haga uso de la facultad que le confiere el artículo 264 TFUE, párrafo segundo, y mantenga los efectos de la Decisión impugnada cuya nulidad ha sido declarada mediante la presente sentencia.

Costas

- 92 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. No obstante, con arreglo al apartado 3 del mismo artículo, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas.
- 93 Al haber sido desestimadas parcialmente las pretensiones del Parlamento y del Consejo, procede resolver que ambos soporten sus propias costas.
- 94 Según el artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan 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 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.**
- 2) **Mantener en vigor los efectos de la Decisión 2011/640.**
- 3) **El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea cargarán cada uno con sus propias costas.**
- 4) **La República Checa, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de Suecia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.**

Firmas