Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 28 de octubre de 2015 [1]

Asunto C-263/14

Parlamento Europeo
contra

Consejo de la Unión Europea

«Recurso de anulación — Decisión 2014/198/PESC del Consejo — Operación Atalanta — Acuerdo entre la Unión Europea y la República Unida de Tanzania — Entrega, por la fuerza naval dirigida por la Unión Europea a Tanzania, de sospechosos de piratería y de los bienes incautados — Elección de la base jurídica correcta — Política Exterior y de Seguridad Común (PESC, artículo 37 TUE) — Cooperación judicial en material penal y cooperación policial (artículos 82 TFUE y 87 TFUE) — Derecho de participación del Parlamento Europeo en "acuerdos internacionales que se refieran exclusivamente a la política exterior y de seguridad común" (artículo 218 TFUE, apartado 6) — Información cumplida e inmediata al Parlamento (artículo 218 TFUE, apartado 10) — Mantenimiento de los efectos de la Decisión»

I. **Introducción**

1. La entrega de un pirata por la Unión Europea a las autoridades de la República Unida de Tanzania, ¿constituye esencialmente un acto de política exterior y seguridad común? ¿O presenta tal medida también un componente igualmente significativo de cooperación internacional entre las autoridades policiales y otros servicios con funciones coercitivas? Éste es el núcleo de las cuestiones jurídicas que debe aclarar el Tribunal de Justicia en el presente caso. Esto le permitirá desarrollar los fundamentos que ya estableció en el asunto C-658/11. [2]

2. Al igual que en dicho asunto, en el presente caso se trata también de la operación militar en la que desde hace algún tiempo participa la Unión Europea con una fuerza naval dirigida por ella, en la lucha contra la piratería frente a la costa de Somalia. Las personas apresadas por los buques de guerra de los Estados miembros de la Unión y los bienes incautados muchas veces se entregan a terceros países de la región con el fin de ejercer acciones judiciales. Para establecer las condiciones específicas de tales entregas, la Unión ha celebrado acuerdos internacionales con esos terceros países: en el asunto C-685/11, con Mauricio; en el presente asunto, con Tanzania.

1 — Lengua original: alemán.

2 — Sentencia Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025).

3. En el presente caso, el Parlamento Europeo vuelve a litigar con el Consejo de la Unión Europea sobre la elección de la base jurídica material para la celebración de dichos acuerdos. Mientras que el Consejo basó su Decisión 2014/198/PESC,[3] relativa a la aprobación del acuerdo con Tanzania,[4] *únicamente* en las disposiciones de política exterior y de seguridad común (PESC), concretamente en el artículo 37 TUE, el Parlamento considera que, *además*, deberían de haberse considerado las disposiciones sobre la cooperación judicial en materia penal y cooperación policial; en concreto, los artículos 82 TFUE y 87 TFUE.

4. A primera vista, todo esto puede parecer una cuestión técnica de detalle que ni de lejos suscita la misma emoción que algunas obras literarias sobre el tema de la piratería.[5] Sin embargo, el problema que aquí se debate reviste gran trascendencia política e incluso constitucional, ya que se trata de definir los límites de la política exterior y de seguridad común y diferenciarla de otras políticas de la Unión.[6] La elección de la base jurídica material predeterminará en gran medida las facultades del Parlamento Europeo. Si se llega a la conclusión de que el Acuerdo controvertido (como aquí sucede) corresponde exclusivamente a la PESC y, por tanto, únicamente podía celebrarse exclusivamente sobre la base del artículo 37 TUE, el Parlamento no tendrá ningún derecho de participación, ni siquiera el derecho a ser consultado, con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, primera parte de la frase. En cambio, si lo correcto fuera una combinación del artículo 37 TUE y de los artículos 82 TFUE, apartados 1 y 2, y 87 TFUE, apartado 2, como base jurídica, el Acuerdo controvertido habría precisado de la aprobación del Parlamento con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, letra a), inciso v). El alcance de las facultades de la Comisión Europea en el procedimiento de celebración de tal acuerdo internacional depende también, en una medida nada despreciable, de la base jurídica que se elija.

5. El debate relativo a la elección de la correcta base jurídica, por tanto, constituye también el principal objeto del presente recurso de anulación interpuesto por el Parlamento contra el Consejo. Sin embargo, las partes litigan además acerca del alcance de la obligación que incumbe al Consejo, en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 10, de informar cumplida e inmediatamente al Parlamento Europeo en todas las fases del procedimiento de celebración de un acuerdo internacional.

II. **Marco jurídico**

6. Constituyen el marco jurídico del presente caso los artículos 216 TFUE y 218 TFUE, contenidos ambos en el título V del Tratado, dedicado a los «Acuerdos internacionales».

7. En el artículo 216 TFUE, párrafo primero, se resumen las bases jurídicas materiales sobre las que la Unión puede celebrar acuerdos internacionales desde el Tratado de Lisboa:

«La Unión podrá celebrar un acuerdo con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales cuando así lo prevean los Tratados o cuando la celebración de un acuerdo bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en los Tratados, bien esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.»

3 — Decisión 2014/198/PESC del Consejo, de 10 de marzo de 2014, relativa a la firma y la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República Unida de Tanzania sobre las condiciones de entrega, por la fuerza naval dirigida por la Unión Europea a la República Unida de Tanzania, de sospechosos de piratería y de los bienes incautados relacionados (DO L 108, p. 1); en lo sucesivo, también «Decisión impugnada».

4 — DO 2014, L 108, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo controvertido».

5 — Pienso, por ejemplo, en los relatos sobre el personaje de Long John Silver en *La Isla del Tesoro* (Robert Louis Stevenson) y en *El trato de Argel* (Miguel de Cervantes), así como en historias infantiles como *Pippi Calzaslargas en Taka-Tuka* (Astrid Lindgren) y *Jim Botón y los trece salvajes* (Michael Ende).

6 — Véanse también las conclusiones presentadas por el Abogado General Bot en el asunto Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:41), puntos 4 y 5.

8. El artículo 218 TFUE regula el procedimiento de negociación y celebración de los acuerdos internacionales, y su tenor es, en extracto, el siguiente:

«[...]

4. El Consejo podrá dictar directrices al negociador y designar un comité especial, al que deberá consultarse durante las negociaciones.

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 política exterior y de seguridad común, 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.

En caso de urgencia, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán convenir en un plazo para la aprobación.

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.

[...]»

9. Desde el punto de vista del Derecho sustantivo también es relevante el artículo 37 TUE, contenido en el título V, capítulo 2, del Tratado UE, «Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común», y, dentro de éste, en la sección 1, «Disposiciones comunes». Su tenor es el siguiente:

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

10. Además, procede hacer referencia a los artículos 82 TFUE y 87 TFUE, que se encuentran en el título V del Tratado, relativo al «Espacio de libertad, seguridad y justicia».

11. El artículo 82 TFUE versa sobre la cooperación judicial en materia penal. Con arreglo al apartado 1, párrafo segundo, de dicho artículo, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, «medidas» tendentes a:

— «apoyar la formación de magistrados y del personal al servicio de la administración de justicia» [letra c)] y

— «facilitar la cooperación entre las autoridades judiciales o equivalentes de los Estados miembros en el marco del procedimiento penal y de la ejecución de resoluciones» [letra d)].

12. Además, el artículo 82 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, permite al Parlamento Europeo y al Consejo establecer normas mínimas para el procedimiento penal mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, concretamente referidas a:

— la admisibilidad mutua de pruebas entre los Estados miembros [letra a)] y

— los derechos de las personas durante el procedimiento penal [letra b)].

13. El artículo 87 TFUE tiene por objeto la cooperación policial. Con arreglo al apartado 2, letra a), de dicha disposición, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente.

III. **Antecedentes del litigio**

14. Ante el creciente número de episodios de piratería frente a la costa somalí, a finales de 2008 el Consejo, adoptó, en el ámbito de la política exterior y de seguridad común de la Unión, una Acción Común,[7] con la que se puso en marcha una operación militar conjunta denominada «operación Atalanta». El objeto de esta operación era el despliegue de una fuerza naval dirigida por la UE (EUNAVFOR) para proteger a los buques que navegan frente a las costas de Somalia y para la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a dichas costas.

15. Según se desprende del artículo 1, apartado 1, de la Acción Común, con esa operación militar, que en su día se aprobó sobre la base de los artículos 14 TUE; 25 TUE, apartado 3, y 28 TUE, apartado 3,[8] la Unión apoya los objetivos establecidos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en sus Resoluciones 1814, 1816, 1838, 1846 y 1851 del año 2008; además, ese mismo artículo se remite a los artículos 100 y siguientes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar.[9]

16. El mandato de la EUNAVFOR incluye, con arreglo al artículo 2, letra e), de la Acción Común, «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», además de «embargar los buques de los piratas o de los ladrones a mano armada o los buques capturados después de un acto de piratería o de robo a mano armada y que estén en manos de los piratas o de los ladrones a mano armada, así como los bienes que se encuentren a bordo», todo ello «con vistas a un eventual ejercicio de procedimientos judiciales por los Estados competentes».

7 — 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), en su versión modificada por la Acción Común 2010/766/PESC (DO L 327, p. 49) y por la Acción Común 2012/174/PESC (DO L 89, p. 69); en lo sucesivo, «Acción Común».

8 — Tratado de la Unión Europea, en su versión resultante del Tratado de Niza.

9 — La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar se firmó el 10 de diciembre de 1982 en Montego Bay. La Unión Europea, al igual que todos sus Estados miembros, es Parte contratante de dicha Convención. Con arreglo al artículo 100 de la Convención sobre el Derecho del mar, todos los Estados cooperarán en toda la medida de lo posible en la represión de la piratería en la alta mar o en cualquier otro lugar que no se halle bajo la jurisdicción de ningún Estado. El artículo 105 de la Convención autoriza el apresamiento de buques o aeronaves piratas y la detención de las personas y la incautación de los bienes que se encuentren a bordo; asimismo, la disposición permite la adopción de medidas penales por los tribunales del Estado que haya apresado el buque o aeronave. Por último, el artículo 107 de la Convención establece qué buques y aeronaves de los Estados pueden llevar a cabo apresamientos de buques o aeronaves por causa de piratería.

17. De conformidad con el artículo 10, apartado 3, primera frase, de la Acción Común, el «régimen de participación de terceros Estados» en la actividad de la EUNAVFOR «estará sujeto a acuerdos que deberán celebrarse de conformidad con […] el artículo 37 [TUE]». Asimismo, el artículo 10, apartado 6, de la Acción Común dispone lo siguiente:

«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.»

18. A este respecto, el artículo 12 de la Acción Común establece los requisitos generales de la entrega por la EUNAVFOR de las personas capturadas a los Estados miembros de la Unión Europea o a terceros Estados cuando el Estado miembro o el tercer Estado cuyo pabellón enarbole el buque de la EUNAVFOR que haya realizado la captura no puede o no desea ejercer su jurisdicción. El objetivo es el ejercicio de acciones judiciales observando unas garantías mínimas. La entrega de personas a un tercer Estado requiere, con arreglo al artículo 12, apartado 3, de la Acción Común, que «las condiciones de dicha entrega [hayan] sido acordadas con ese tercer Estado de manera conforme al Derecho internacional aplicable, especialmente las normas internacionales sobre derechos humanos, para garantizar en particular que nadie sea sometido a la pena de muerte, a tortura ni a ningún otro trato cruel, inhumano o degradante».

19. En este contexto, la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Seguridad Común, en virtud de una autorización del Consejo de 22 de marzo de 2010, negoció con Tanzania el Acuerdo controvertido, sobre las condiciones de entrega, por la fuerza naval dirigida por la Unión Europea a la República Unida de Tanzania, de sospechosos de piratería y de los bienes incautados relacionados. [10]

20. Mediante la Decisión impugnada, que se fundamenta en el artículo 37 TUE como única base jurídica material y en el artículo 218 TFUE, apartados 5 y 6, como base jurídica formal, [11] el Consejo aprobó dicho Acuerdo en nombre de la Unión sin la aprobación ni la consulta del Parlamento y autorizó su firma. Acto seguido se firmó el Acuerdo el 1 de abril de 2014.

21. El Parlamento considera que, por lo que se refiere a la Decisión impugnada, además del artículo 37 TUE, deberían haberse considerado los artículos 82 TFUE y 87 TFUE como base jurídica material, de manera que, con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 6, letra a), inciso v), dicha Decisión habría precisado de su aprobación.

22. Por lo que se refiere a la información al Parlamento, el Consejo le informó, mediante escrito de 22 de marzo de 2010, de la autorización que había concedido para negociar con vistas a un acuerdo en virtud del artículo 37 TUE. El Consejo no proporcionó al Parlamento ninguna otra información sobre el posterior curso de las negociaciones. Sólo una vez concluido el procedimiento comunicó el Consejo al Parlamento, mediante escrito de 19 de marzo de 2014, que había aprobado el Acuerdo controvertido y autorizado su firma, pero sin poner en conocimiento del Parlamento el texto de la Decisión impugnada ni el del Acuerdo controvertido. El Parlamento sólo tuvo acceso a su contenido a raíz de la publicación de la Decisión y del Acuerdo en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, efectuada el 11 de abril de 2014.

23. En opinión del Parlamento, al actuar así, el Consejo no cumplió suficientemente la obligación que le incumbe de informar cumplida e inmediatamente al órgano de representación del pueblo conforme al artículo 218 TFUE, apartado 10.

10 — Paralelamente a la negociación con Tanzania se emprendieron también negociaciones con Mauricio, Mozambique, Sudáfrica y Uganda.

11 — Véase el primer visto de la exposición de motivos de la Decisión impugnada.

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

24. Mediante escrito de 28 de mayo de 2014, el Parlamento interpuso el presente recurso de anulación en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo segundo.

25. Con arreglo al artículo 131, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el Presidente del Tribunal de Justicia ha admitido la intervención de la Comisión Europea como coadyuvante en apoyo del Parlamento, y de la República Checa, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo del Consejo.

26. El Parlamento solicita, con el apoyo de la Comisión:

— Que se anule la Decisión 2014/198/PESC del Consejo, de 10 de marzo de 2014.

— Que se ordene que se mantengan los efectos de dicha Decisión hasta que sea sustituida.

— Que se condene en costas al Consejo.

27. Por su parte, el Consejo solicita, igualmente con el apoyo de sus coadyuvantes, que se desestime el recurso por infundado. Asimismo, tanto el Consejo como la República Checa solicitan que se condene en costas al Parlamento.

28. En caso de que se anule la Decisión impugnada, el Consejo solicita también al Tribunal de Justicia que se mantengan los efectos de la Decisión, concretamente:

— bien hasta el momento de su sustitución, en caso de que la anulación se fundamente en una incorrecta elección de la base jurídica conforme al primer motivo,

— o bien sin límite temporal, si la anulación se basa únicamente en una insuficiente información al Parlamento conforme al segundo motivo.

29. Igualmente, la República Checa y el Reino Unido solicitan expresamente, en caso de anulación de la Decisión impugnada,[12] que se mantengan sus efectos, si bien la República Checa se limita a solicitar al Tribunal de Justicia que ejerza la facultad que le confiere el artículo 264 TFUE, párrafo segundo, mientras que el Reino Unido solicita que proceda de la misma manera que en su sentencia dictada en el asunto C-658/11.

30. Ante el Tribunal de Justicia se ha sustanciado el recurso del Parlamento por escrito[13] y, el 22 de septiembre de 2015, oralmente.

V. **Disposiciones determinantes del Acuerdo controvertido**

31. Mediante el Acuerdo controvertido, según se desprende de su artículo 1, se establecen las condiciones y modalidades aplicables a la entrega a Tanzania de sospechosos de piratería retenidos por la EUNAVFOR y de los bienes relacionados incautados por la EUNAVFOR, así como al trato que se les dispense con posterioridad a la citada entrega.

12 — En cuanto al Reino de Suecia, aunque no solicita expresamente el mantenimiento de los efectos de la Decisión impugnada, de su argumentación se puede deducir que apoya la pretensión del Consejo a ese respecto.

13 — Mientras que la mayoría de las partes se han pronunciado en sus escritos acerca de los dos motivos, la República Checa ha limitado su argumentación al segundo de ellos, en tanto que el Reino de Suecia y la Comisión se han centrado en el primero.

32. En el artículo 3, apartado 1, segunda frase, del Acuerdo se establece que Tanzania decidirá caso por caso si acepta una propuesta de entrega de la EUNAVFOR, tomando en consideración todas las circunstancias pertinentes, incluido el lugar donde se haya producido el incidente.

33. De conformidad con los artículos 3, apartado 3, y 4, apartado 1, del Acuerdo, las Partes dispensarán a las personas afectadas, tanto antes como después de su entrega, un trato humano, que sea conforme con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, incluida la prohibición de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes y la prohibición de la detención ilegal, y que respete el derecho a un juicio justo. Asimismo, según el artículo 4, apartado 1, segunda parte, las personas entregadas tendrán un alojamiento y una alimentación razonables, así como acceso a tratamiento médico, y podrán cumplir con sus prácticas religiosas.

34. Del artículo 4, apartados 2 a 7, del Acuerdo se deducen otros derechos para las personas entregadas, en particular el derecho a un juicio justo y dentro de un plazo razonable o a ser puestas en libertad.

35. Del artículo 5 del Acuerdo se desprende que ninguna persona entregada podrá ser enjuiciada por delitos que conlleven penas máximas más severas que la cadena perpetua.

36. En el artículo 6 del Acuerdo se establecen las obligaciones de registro que incumben a la EUNAVFOR en relación con las personas y bienes afectados y cómo se deben facilitar esos registros a las autoridades tanzanas.

37. El artículo 7 del Acuerdo trata de la obligación de la Unión y de la EUNAVFOR de facilitar la investigación y el procesamiento por parte de la justicia tanzana.

38. Por último, procede hacer referencia de nuevo al preámbulo del Acuerdo, en que se menciona expresamente la Acción Común. Además, se hace allí remisión a diversos instrumentos de Derecho internacional, en particular a las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pertinentes y a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar.

VI. **Apreciación jurídica**

39. El recurso de anulación del Parlamento se sustenta en dos motivos, el primero de los cuales tiene por objeto la elección de la correcta base jurídica de la Decisión impugnada (véase, más adelante, la sección B), mientras que el segundo trata de la obligación del Consejo de informar cumplida e inmediatamente al Parlamento en todas las fases del procedimiento de celebración de un acuerdo internacional (véase, posteriormente, la sección C).

40. Antes de entrar a valorar el fondo de estos dos motivos, procede abordar brevemente la competencia del Tribunal de Justicia en el presente procedimiento (véase, a continuación, la sección A).

A. *Sobre la competencia del Tribunal de Justicia*

41. En principio, la competencia jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se extiende, desde el Tratado de Lisboa, a todos los ámbitos del Derecho de la Unión, y los tribunales de la Unión son competentes para interpretar todas las disposiciones del Derecho de la Unión y para controlar la legalidad de todos los actos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión (artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo primero, y artículos 263 TFUE, párrafo primero, y 267 TFUE, párrafo primero).

42. No obstante dicho principio, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tiene competencia respecto de las disposiciones de Derecho primario relativas a la PESC ni respecto de los actos adoptados sobre la base de éstas (véase el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, sexta frase, en relación con el artículo 275 TFUE, párrafo primero). Sin embargo, el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, introduce a su vez una excepción, al establecer la competencia de los tribunales de la Unión, en particular, para controlar el respeto del artículo 40 TUE.

43. Precisamente en esta última excepción se centra el primer motivo invocado por el Parlamento, que trata de la elección de la base jurídica correcta. En efecto, aunque lamentablemente el Parlamento no se refiera en ningún momento expresamente al artículo 40 TUE, es evidente que en el fondo su argumentación se dirige a la cuestión allí regulada de la delimitación entre la PESC, por un lado, y los ámbitos políticos «comunitarizados», por otro. Si, como alega el Parlamento, el Consejo basó incorrectamente la Decisión impugnada sólo en la PESC en lugar de recurrir también a las disposiciones relativas a la cooperación judicial en materia penal y a la cooperación policial, habría mermado las facultades de las demás instituciones en el espacio de libertad, seguridad y justicia, algo que está prohibido por el artículo 40 TUE, párrafo primero, y que puede ser controlado por el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 275 TFUE, párrafo segundo.

44. Por lo que se refiere al segundo motivo invocado por el Parlamento, se basa en la obligación general de información que establece el artículo 218 TFUE, apartado 10, es decir, en una disposición que, como ya declaró el Tribunal de Justicia en el asunto C-658/11,[14] *no* se encuentra, como tal, entre las disposiciones de Derecho primario sobre la PESC del título V, capítulo 2, del Tratado UE, sino que se aplica de modo general a todos los procedimientos de la Unión de celebración de acuerdos internacionales. Por lo tanto, dicha disposición *no* se ve afectada por la limitación de las competencias judiciales que se desprende del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, sexta frase, en relación con el artículo 275 TFUE, párrafo primero, respecto a la PESC.

45. En el presente asunto, la República Checa solicita al Tribunal de Justicia que reconsidere, o, en caso, matice su jurisprudencia relativa al artículo 218 TFUE, apartado 10, establecida en la citada sentencia C-658/11.

46. Sin embargo, en contra de la opinión de la República Checa, del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, sexta frase, en relación con el artículo 275 TFUE, párrafo primero, no se deduce en absoluto que el Tribunal de Justicia sólo disponga de competencias restringidas para conocer de un recurso basado en el artículo 218 TFUE, apartado 10, de modo que deba limitarse a declarar el incumplimiento de la obligación de informar al Parlamento, pero sin poder *anular* la decisión impugnada.

47. El Tribunal de Justicia o tiene la competencia o no la tiene. Las excepciones a su competencia requieren una disposición expresa y se han de interpretar restrictivamente. Ni en el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, sexta frase, ni en el artículo 275 TFUE, párrafo primero, se establecen graduaciones respecto a las facultades de los tribunales de la Unión para conocer de recursos de anulación en relación con el artículo 40 TUE o con el artículo 218 TFUE, apartado 10.[15]

14 — Sentencia Parlamento/Consejo (EU:C:2014:2025), apartados 72 y 73; véanse, asimismo, las conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el mismo asunto (EU:C:2014:41), puntos 137 y 138.

15 — Sólo en cuanto al control de la legalidad de las decisiones sobre medidas restrictivas la competencia del Tribunal de Justicia queda expresamente limitada, con arreglo a la segunda alternativa del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, a los recursos interpuestos en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

48. Al margen de todo ello, sería incompatible con el espíritu del recurso de anulación el pronunciamiento de una sentencia declarativa como la que parece propugnar la República Checa. Conculcaría el artículo 264 TFUE, que regula las consecuencias jurídicas de la estimación de tal recurso y que expresa el carácter casacional que tiene el recurso de anulación. En cualquier caso, ni en el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, sexta frase, ni en el artículo 275 TFUE, párrafo primero, se aprecian fundamentos para dejar de aplicar el artículo 264 TFUE.

49. En definitiva, el Tribunal de Justicia es plenamente competente para conocer del presente recurso, lo que incluye la eventual anulación de la Decisión impugnada. [16]

B. *Sobre la elección de la base jurídica correcta (primer motivo)*

50. Mediante el primer motivo, que constituye el aspecto principal del presente procedimiento, el Parlamento cuestiona la base jurídica elegida por el Consejo para la Decisión impugnada.

51. El Parlamento alega que constituye un error de Derecho basar dicha Decisión únicamente en la PESC y, concretamente, en el artículo 37 TUE. En su opinión, habría sido necesario recurrir como base jurídica adicional a los artículos 82 TFUE y 87 TFUE, es decir, dos disposiciones relativas a la cooperación judicial en materia penal y a la cooperación policial. En definitiva, el Parlamento alude a una doble base jurídica material que combina las facultades de la PESC con las del espacio de libertad, seguridad y justicia. Si no fuera posible una combinación de bases jurídicas de esos dos ámbitos políticos por no ser compatibles entre sí los respectivos procedimientos, el Parlamento —tal y como aclaró en la vista— considera que sólo resultan pertinentes los artículos 82 TFUE y 87 TFUE. [17]

Observación preliminar

52. En la jurisprudencia ya se ha aclarado que un acto de la Unión (incluidas las decisiones de aprobación de un acuerdo internacional) [18] puede basarse en un doble fundamento jurídico material. Esto es necesario siempre que se comprueba que el acto en cuestión persigue a la vez varios objetivos o que tiene varios componentes vinculados de manera inseparable, sin que uno de ellos sea accesorio del otro de forma que son aplicables por igual diferentes disposiciones del Tratado. [19]

53. En contra de la opinión del Consejo y de sus coadyuvantes, el Tribunal de Justicia no ha excluido aún en modo alguno la posibilidad de tal doble base jurídica en un caso como el presente. En particular, en la sentencia C-658/11 no adoptó ninguna resolución a este respecto.

54. Es cierto que dicha sentencia versa sobre un acuerdo internacional (el celebrado con Mauricio), cuyo contenido era esencialmente similar al del Acuerdo aquí controvertido. Sin embargo, el Tribunal de Justicia no se pronunció en ella de forma concluyente sobre la cuestión de la base jurídica material correcta, ya que en aquel momento el demandante (el Parlamento), a diferencia del presente asunto, no cuestionó la aplicabilidad exclusiva del artículo 37 TUE e incluso reconoció que la autorización del Acuerdo UE/Mauricio «podía válidamente basarse únicamente en el artículo 37 TUE, excluyendo

16 — Véase también la sentencia Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 87.

17 — La Comisión va más allá y sostiene que la Decisión impugnada pertenece exclusivamente al ámbito de la cooperación judicial en materia penal, de manera que sólo cabe considerar el artículo 82 TFUE como única norma de atribución de facultades.

18 — Véanse, en particular, las sentencias Comisión/Consejo (C-94/03, EU:C:2006:2), apartados 55 y 56, y Reino Unido/Consejo (C-81/13, EU:C:2014:2449), apartado 35.

19 — Sentencias Parlamento/Consejo (C-130/10, EU:C:2012:472), apartados 43 y 44; Comisión/Consejo (C-377/12, EU:C:2014:1903), apartado 34, y Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 43.

cualquier otra base jurídica material».[20] En consecuencia, en el asunto C-658/11, atendiendo a las alegaciones entonces formuladas por el Parlamento, el Tribunal de Justicia se centró en la interpretación de la disposición de procedimiento especial del artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, primera parte de la frase.

55. Aun en caso de que, siguiendo al Consejo y a sus coadyuvantes, se quisiera suponer que en el asunto C-658/11 el Tribunal de Justicia resolvió al menos implícitamente la cuestión de la correcta base jurídica material,[21] en el presente caso seguiría sin servir para valorar de forma concluyente las alegaciones formuladas por el Parlamento, ya que, conforme una asentada jurisprudencia, para revisar la base jurídica de la Decisión aquí impugnada es irrelevante la base jurídica empleada para la adopción de otros actos de la Unión que, en su caso, presenten características similares.[22]

56. Por lo tanto, en el presente caso la elección de la base jurídica material para la Decisión impugnada (incluida la posibilidad de fundamentar dicha Decisión, en su caso, en una doble base jurídica) ha de ser objeto de un análisis autónomo.

57. En modo alguno está descartado que la actuación exterior de la Unión pueda sustentarse en bases jurídicas aparte de la PESC, como aquí defienden el Parlamento y la Comisión. Por ejemplo, en el artículo 21 TUE, apartado 3, se reconoce expresamente que, junto a la PESC, los demás ámbitos políticos de la Unión también pueden presentar «aspectos exteriores». Por lo tanto, en principio es perfectamente posible recurrir a las competencias del espacio de libertad, seguridad y justicia para a la autorización de un acuerdo internacional de la Unión, o bien, invocando tales competencias, fundamentarla en una doble base jurídica material.

58. A esto tampoco se opone el hecho de que las disposiciones de Derecho primario relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia (en concreto, las contenidas en los dos capítulos del TFUE de que aquí se trata, relativos a la cooperación judicial en material penal y a la cooperación policial) carezcan de normas expresas sobre competencias para la actuación exterior.[23] Como es sabido, en determinadas circunstancias, las instituciones de la Unión también pueden asumir competencias exteriores implícitas. Inicialmente, tales competencias se deducían, conforme a la llamada «doctrina ERTA», de las competencias que existían para la actuación interior.[24] Ahora, en cambio, están incluso expresamente consagradas en los Tratados en virtud del artículo 216 TFUE, apartado 1. En consecuencia, cuando hoy en día haya que recurrir a la doctrina ERTA, en el acto de la Unión de que se trate ha de citarse expresamente también el artículo 216 TFUE, apartado 1.[25]

20 — Véanse, en este sentido, las apreciaciones del Tribunal de Justicia sobre las alegaciones de parte en la sentencia Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartados 44 y 45.

21 — El Consejo y sus coadyuvantes se remiten a este respecto, en particular, a los apartados 58, 59 y 62 de la sentencia Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025).

22 — Sentencias Comisión/Consejo (C-94/03, EU:C:2006:2), apartado 50; Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 48, y Reino Unido/Consejo (C-81/13, EU:C:2014:2449), apartado 36; véase también la sentencia Reino Unido/Consejo (C-431/11, EU:C:2013:589), apartado 66.

23 — Representa una excepción a este respecto el (aquí no aplicable) artículo 79 TFUE, apartado 3, que contiene una base jurídica expresa para la celebración de acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que estén residiendo ilegalmente.

24 — La doctrina ERTA se retrotrae a la sentencia Comisión/Consejo («ERTA», 22/70, EU:C.1971:32), apartados 15 a 19; un resumen de fecha más reciente se encuentra, por ejemplo, en el Dictamen 1/03 (EU:C:2006:81), apartados 114 a 133.

25 — Véanse al respecto mis conclusiones presentadas en el asunto Reino Unido/Consejo (C-81/13, EU:C:2014:2114), punto 104; en idéntico sentido, con anterioridad, mis conclusiones presentadas en el asunto Reino Unido/Consejo (C-431/11, EU:C:2013:187), puntos 64 a 70.

59. Para responder a la cuestión de si en el presente caso era preciso recurrir a bases jurídicas de los ámbitos de la cooperación judicial en materia penal (artículo 82 TFUE) y de cooperación policial (artículo 87 TFUE), de acuerdo con reiterada jurisprudencia debe atenderse a elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran la finalidad y el contenido de la Decisión impugnada, [26] así como al contexto en que se enmarca dicha Decisión. [27]

Insuficiente relación con el espacio de libertad, seguridad y justicia

60. Si se tiene en cuenta sólo el contenido del Acuerdo controvertido, debe darse la razón al Parlamento y a la Comisión en que contiene numerosas disposiciones típicas de la cooperación judicial transfronteriza en materia penal y de la cooperación policial transfronteriza. En ellas se trata de la entrega de personas y de bienes para el ejercicio de acciones judiciales, [28] así como de los derechos de las personas afectadas a un trato humano y conforme al Estado de Derecho. [29] Asimismo, en el Acuerdo se regulan las obligaciones de registro y comunicación de la Unión y de la EUNAVFOR [30] y la forma en que se ha de prestar asistencia a las autoridades competentes de Tanzania en sus investigaciones contra las personas entregadas y en la adopción de medidas judiciales contra ellas. [31]

61. En este contexto, el contenido del Acuerdo controvertido presenta sin duda un cierto parentesco con las materias reguladas en el espacio de libertad, seguridad y justicia, en particular en relación con la cooperación entre las autoridades en el marco del procedimiento penal [artículo 82 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, letra d)]; la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente [artículo 87 TFUE, apartado 2, letra a)]; la admisibilidad mutua de pruebas [artículo 82 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, letra a)]; los derechos de las personas durante el procedimiento penal [artículo 82 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, letra b)], y la formación del personal de los órganos competentes [artículo 82 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, letra c)].

62. No obstante, sería demasiado simple deducir sólo de esta proximidad material que en el presente caso tendría que haberse recurrido a los artículos 82 TFUE y 87 TFUE como base jurídica adicional para la Decisión impugnada. En efecto, no siempre que deban adoptarse medidas que presenten una cierta relación con los objetos de la cooperación judicial en materia penal o con la cooperación policial, necesariamente serán *sedes materiae* las disposiciones sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia. [32]

63. Lo decisivo, como muy acertadamente señalan el Consejo y el Reino de Suecia, es que las disposiciones en cuestión de los artículos 82 TFUE y 87 TFUE sólo tratan de la cooperación *dentro de la Unión*. Por un lado, esto salta ya a la vista del tenor de ambas disposiciones; [33] pero, por otro, también se deduce del concepto de espacio de libertad, seguridad y justicia cuya realización persiguen. Es *la Unión* la que ofrece a *sus ciudadanos* tal espacio, y es *la Unión* la que *constituye* tal espacio (artículo 67 TFUE, apartado 1), y el acento se pone en un *espacio sin fronteras interiores* (artículo 3 TUE, apartado 2, y artículo 67 TFUE, apartado 2).

26 — Sentencias Comisión/Consejo (C-300/89, EU:C:1991:244), apartado 10; Parlamento/Consejo (C-130/10, EU:C:2012:472), apartado 42, y Reino Unido/Consejo (C-81/13, EU:C:2014:2449), apartado 35.

27 — Sentencias Reino Unido/Consejo (C-431/11, EU:C:2013:589), apartado 48; Reino Unido/Consejo (C-656/11, EU:C:2014:97), apartado 50, y Reino Unido/Consejo (C-81/13, EU:C:2014:2449), apartado 38.

28 — Véase el artículo 3, apartados 1 y 2, del Acuerdo controvertido.

29 — Véanse los artículos 3, apartado 3, 4, y 5 del Acuerdo controvertido.

30 — Artículo 6 del Acuerdo controvertido.

31 — Artículo 7 del Acuerdo controvertido.

32 — Véase, a este respecto, la sentencia Comisión/Parlamento y Consejo (C-43/12, EU:C:2014:298), apartados 45 a 50; en idéntico sentido (referidas al reconocimiento de los derechos de nacionales de terceros países dentro de la Unión, las sentencias Reino Unido/Consejo (C-431/11, EU:C:2013:589), apartados 62 a 67, y Reino Unido/Consejo (C-81/13, EU:C:2014:2449), apartados 40 a 46.

33 — Allí se habla de «cooperación judicial en materia penal *en la Unión*» (artículo 82 TFUE, apartado 1) y de «cooperación policial en la que participen todas las *autoridades competentes de los Estados miembros*» (artículo 87 TFUE, apartado 1); la cursiva es mía.

64. En cambio, la Decisión impugnada (o el Acuerdo controvertido que aquélla aprueba) no regula precisamente la cooperación judicial o policial dentro de la Unión. Tampoco las afecta ni altera en el sentido del último supuesto del artículo 216 TFUE, apartado 1. Antes bien, contrariamente a lo que afirman el Parlamento y la Comisión, el Acuerdo deja totalmente intacta la competencia penal de los Estados miembros respecto de delitos internacionales como la piratería. El objeto del Acuerdo es únicamente la cooperación con las autoridades de Tanzania, un tercer Estado, y sólo en caso de que las autoridades de los Estados miembros no deseen ejercitar ellas mismas las acciones judiciales. [34]

65. Es cierto que puede haber casos en los que la cooperación con un tercer Estado también puede contribuir a alcanzar los objetivos del espacio de libertad, seguridad y justicia dentro de la Unión (véase el segundo supuesto del artículo 216 TFUE, apartado 1), dotando así a dicho espacio de una «dimensión exterior» en el más puro sentido de la palabra. Cabe pensar, por ejemplo, en la integración de Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza en el área de Schengen, o en el Convenio de Lugano, sobre la participación de algunos de esos Estados en determinados aspectos de la cooperación judicial en materia civil. Sin embargo, en un caso de cooperación como la que se mantiene con Tanzania, cuyas bases jurídicas se establecieron en la Decisión impugnada y en el Acuerdo controvertido, no se aprecian tales repercusiones de la actuación exterior sobre el ámbito interno de la Unión.

66. Mediante dicha cooperación de la Unión con Tanzania únicamente se persigue promover la *seguridad internacional* fuera del territorio de la Unión. El hecho de que las personas sospechosas de piratería puedan ser sometidas a una actuación judicial eficaz y justa con arreglo a los principios del Estado de Derecho constituye una importante contribución a la lucha eficaz y continuada contra la piratería en los mares de todo el mundo y, de este modo, a la mejora de la seguridad mundial.

67. En cambio, no se aprecia una relación específica con la *seguridad dentro de la Unión Europea* o con la seguridad nacional de sus Estados miembros. En todo caso, si existiera, sería de carácter muy indirecto, pues la cooperación con Tanzania no consiste precisamente en combatir y perseguir penalmente la piratería frente a las costas europeas, sino en el mucho más lejano Cuerno de África, frente a las costas de Somalia.

68. De igual manera, no puede inferirse una dimensión interna de la Unión del mero hecho de que las personas sospechosas de piratería que deben ser entregadas por la EUNAVFOR a las autoridades tanzanas se encuentren temporalmente a bordo de buques de guerra de los Estados miembros y sean retenidas en ellos. En efecto, aunque las personas afectadas se sometan transitoriamente a la soberanía de los Estados miembros y, por ende, puedan gozar también de las garantías que ofrece el Derecho de la Unión —en particular, la Carta de los Derechos Fundamentales—, [35] eso no significa que se encuentren en territorio de la Unión y, por tanto, en el ámbito geográfico de aplicación del espacio de libertad, seguridad y justicia.

69. Por este mismo motivo, además, no es comparable el presente caso con la situación de un acuerdo de readmisión en el sentido del artículo 79 TFUE, apartado 3. En este último caso, a diferencia del presente, se trata precisamente de la entrega a terceros Estados de personas que se encuentran ilegalmente *dentro* del territorio de la Unión.

34 — Véase el artículo 12, apartado 1, segundo guion, de la Acción Común.

35 — Véase, en este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en particular las sentencias de 4 de diciembre de 2014, Samatar y otros/Francia (asunto nº 17110/10 y otros, ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD001711010), apartados 41 a 59, y Hassan y otros/Francia (asunto nº 46695/10 y otros, ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD004669510), apartados 60 a 72 y 86 a 104, ambas en relación con el artículo 5 del CEDH.

Inserción del Acuerdo controvertido en la PESC

70. Por último, la cooperación con Tanzania se inserta en un auténtico contexto de política exterior y de seguridad. Se trata de una «misión fuera de la Unión» que tiene por objetivo «el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas», cuya consecución se ha propuesto la Unión en el marco de la PESC o, más exactamente, en el de la Política Común de Seguridad y Defensa (artículos 42 TUE, apartado 1, tercera frase, y 43 TUE, apartado 1).

71. Según se desprende de su preámbulo y de la exposición de motivos de la Decisión impugnada, el Acuerdo controvertido persigue la aplicación de diversas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y concreta el marco normativo de la actividad de la EUNAVFOR dentro de la «operación Atalanta», [36] una acción militar conjunta dentro del ámbito material de aplicación de la PESC.

72. El hecho de que el Acuerdo controvertido, como marco normativo de la cooperación con Tanzania, ordene también un trato humano para las personas apresadas e imponga determinados principios del Estado de Derecho no significa en modo alguno que no se inscriba dentro de la PESC. El Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos figura, en general, entre los principios que rigen la actuación exterior de la Unión, que se han de respetar y aplicar no sólo, aunque también, en el marco de la PESC [artículo 21 TUE, apartados 1, párrafo primero; 2, letra b), y 3]. [37]

73. En resumen, el Consejo se basó acertadamente en la PESC y, en concreto, en el artículo 37 TUE, como única base jurídica de la Decisión impugnada. [38] Por lo tanto, es in fundado el primero motivo formulado por el Parlamento.

C. Sobre la información al Parlamento (segundo motivo)

74. Mediante su segundo motivo, el Parlamento alega que no fue cumplida e inmediatamente informado en todas las fases del procedimiento de celebración del Acuerdo controvertido, infringiéndose así el artículo 218 TFUE, apartado 10.

75. Como ha declarado ya el Tribunal de Justicia, el artículo 218 TFUE, apartado 10, se aplica a todos los acuerdos internacionales de la Unión, incluidos los acuerdos referidos exclusivamente a la PESC (como el aquí controvertido). [39] Sin embargo, sigue siendo objeto de un intenso debate el alcance de las obligaciones que dicha disposición impone al Consejo frente al Parlamento.

Consideraciones generales

76. Los términos utilizados en el artículo 218 TFUE, apartado 10, indican una muy amplia obligación de información para el Consejo: el Parlamento debe ser informado «cumplida» e «inmediatamente» y «en todas las fases del procedimiento». Esto es reflejo de un principio democrático fundamental que se debe respetar en todo proceso de decisión en el ámbito de la Unión [40] (véase el artículo 2 TUE), incluso en el ámbito de la política exterior y de seguridad.

36 — Véanse, en particular, los artículos 10, apartado 6, y 12, apartado 3, de la Acción Común.

37 — En sentido similar, véanse las conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el asunto Parlamento/Consejo (C-130/10, EU:C:2012:50), punto 64, referido al objetivo de salvaguardar la paz y la seguridad internacionales.

38 — Véase, a título complementario, el minucioso análisis efectuado por el Abogado General Bot sobre el Acuerdo UE/Mauricio en sus conclusiones presentadas en el asunto Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:41), puntos 68 a 121, que llega a la misma conclusión con argumentos esencialmente similares (véanse, en particular, los puntos 83 y 109 a 115).

39 — Sentencia Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), especialmente el apartado 85.

40 — Sentencias Roquette Frères/Consejo (138/79, EU:C:1980:249), apartado 33; Parlamento/Consejo (C-130/13, EU:C:2012:472), apartado 81, y Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 81.

77. A diferencia del Abogado General Bot [41] y de algunas de las partes en el presente procedimiento, no considero en absoluto que la información al Parlamento que exige el artículo 218 TFUE, apartado 10, esté sujeta a requisitos más o menos rigurosos en función de si se requiere la aprobación del Parlamento para un acuerdo internacional con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 6, o si (como aquí sucede) el Parlamento carece de toda facultad formal de participación en dicho acuerdo.

78. El control democrático no se limita al ejercicio de facultades formales de participación y la información al Parlamento no sirve sólo para preparar el ejercicio de tales facultades. La propia transparencia que se genera con la información cumplida e inmediata al Parlamento en todas las fases del procedimiento constituye un nada desdeñable elemento de control democrático y, por tanto, un valor en sí misma.

79. Dicha transparencia es expresión de un principio fundamental según el cual las decisiones en la Unión Europea deben ser tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible (artículo 1 TUE, párrafo segundo). Contribuye a que todos aquellos que intervienen en la actuación exterior de la Unión observen un comportamiento responsable. Además, garantiza que los representantes elegidos por los ciudadanos de la Unión tengan ocasión de discutir públicamente, con pleno conocimiento de causa, sobre asuntos de política exterior de interés general europeo y puedan seguir críticamente, mediante sus opiniones espontáneas, todo el procedimiento para la celebración de acuerdos internacionales. [42] De esta manera, además, pueden pretender, de forma totalmente legítima, influir en el contenido del acuerdo en proyecto, aun cuando éste, desde el punto de vista formal, pueda celebrarse sin su aprobación ni su consulta. Numerosos ejemplos controvertidos del pasado reciente ilustran la importancia que tiene el control democrático en materia de la actuación exterior de la Unión, y en qué gran medida depende de una información adecuada al Parlamento. [43]

80. Esta interpretación del artículo 218 TFUE, apartado 10, no implica una «ampliación de la función del Parlamento Europeo» incompatible con la Declaración relativa a la política exterior y de seguridad común, [44] pues los mismos principios de control democrático y de transparencia en que ahora incide el artículo 218 TFUE, apartado 10, ya estaban consagrados en el sistema de Tratados europeos antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y eran aplicables a todos los ámbitos políticos, incluida la política exterior y de seguridad común. [45]

81. Al margen de todo ello, no es sino a partir de la obligación de informar cumplida inmediatamente en todas las fases del procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE, apartado 10, cuando se garantiza que el Parlamento pueda examinar críticamente la elección de la base jurídica (formal y material) efectuada por el Consejo y, en su caso, exponer su punto de vista al respecto. [46] Sólo si dispone de información suficiente sobre el objeto y el progreso de las negociaciones relativas al

41 — Conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el asunto Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:41), especialmente los puntos 142 a 144.

42 — Por ejemplo, en un caso como el presente, el Parlamento podría estar interesado en saber si se ha tenido debidamente en cuenta la prohibición de la pena de muerte que rige en la Unión (artículo 2, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales). ¿Qué sucedería si el Consejo hubiese olvidado adoptar las correspondientes precauciones en el Acuerdo controvertido? ¿Y basta con que en el Acuerdo controvertido, en lugar de una prohibición expresa de la pena de muerte, se prevea sólo de forma restringida? Se ha de recordar que la Acción Común, en su artículo 12, apartado 3, destaca expresamente el riesgo de ser condenado a muerte como impedimento para la entrega a terceros Estados de personas sospechosas de piratería, mientras que el artículo 5 del Acuerdo controvertido se limita a mencionar este aspecto de forma indirecta y con menor valor simbólico, al establecer que «ninguna persona entregada podrá ser enjuiciada por delitos que conlleven penas máximas más severas que la cadena perpetua».

43 — Estoy pensando, en particular, en el acuerdo de libre comercio «TTIP» que se está negociando con los Estados Unidos de América, en el acuerdo SWIFT y en el acuerdo sobre la transmisión de datos de los pasajeros aéreos («Passenger Name Records»), así como en la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, prevista en el artículo 6 TUE, apartado 2, y en el artículo 218 TFUE, apartados 6 y 8.

44 — La Declaración nº 14 aneja al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 (DO 2008, C 115, p. 343) subraya, en su párrafo segundo, que las disposiciones correspondientes a la política exterior y de seguridad común no «amplían la función del Parlamento Europeo».

45 — Véanse, en particular, los artículos 1 TUE, párrafo 2, y 21 TUE.

46 — Sentencia Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 86.

acuerdo internacional en proyecto puede el Parlamento formarse oportunamente una idea propia de la elección de la base jurídica correcta y, en su caso, defender eficazmente el derecho de participación que le asista. Cuanto menos informe el Consejo al Parlamento, más posibilidades tendrá de acogerse a una base jurídica que le resulte cómoda, sin mayor oposición política.

82. En este contexto, procede analizar a continuación si el Parlamento fue informado en el presente caso como se exige en el artículo 218 TFUE, apartado 10, es decir, *en todas las fases del procedimiento, cumplida* e *inmediatamente*.

Obligación de informar al Parlamento en todas las fases del procedimiento

83. En primer lugar, en lo que atañe a la obligación de informar al Parlamento *en todas las fases del procedimiento*, no cabe ninguna duda de que incluye la información sobre el inicio y sobre la conclusión del procedimiento. A este respecto, el Consejo cumplió con lo exigido en el artículo 218 TFUE, apartado 10, pues en primer lugar informó al Parlamento, mediante escrito de 22 de marzo de 2010, sobre el inminente comienzo de las negociaciones con Tanzania acerca del acuerdo y, posteriormente, mediante escrito de 19 de marzo de 2014, sobre la aprobación del acuerdo ya negociado.

84. No obstante, no se acaban ahí en absoluto las obligaciones del Consejo frente al Parlamento. Como fácilmente se deduce del propio tenor del artículo 218 TFUE, apartado 10, con la expresión «en todas las fases del procedimiento», el Parlamento no debe ser informado solamente al inicio y al final del procedimiento para la celebración de un acuerdo internacional, sino también —y con cierta regularidad— *durante* el procedimiento en curso, acerca del progreso de éste. En principio, así lo ha reconocido el propio Consejo en la vista ante el Tribunal de Justicia.

85. Seguramente, la información al Parlamento que se prevé en el artículo 218 TFUE, apartado 10, no es de la misma calidad e intensidad, por ejemplo, que la de un comité especial con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 4, al cual debe «consultar» el negociador de la Unión durante todas las negociaciones con un tercer Estado. El Parlamento tampoco necesita conocer las operaciones internas meramente preparatorias que se realizan dentro de otras instituciones de la Unión, por ejemplo, los debates en los grupos de trabajo del Consejo o en el Comité de Representantes Permanentes de los Estados miembros.

86. Sin embargo, al contrario de lo que opina el Consejo, la información al Parlamento tampoco puede limitarse a aquellas fases del procedimiento en las que el Consejo adopte decisiones formales de cualquier tipo, como son la de impartir el mandato de negociación y la de dictar directrices para el negociador. Además de eso, el Parlamento debe ser informado sobre los resultados parciales conseguidos y los avances esenciales de la negociación, así como sobre las dificultades significativas que se presenten durante las negociaciones. Esa información (atendiendo a todas las circunstancias del caso concreto y, en su caso, adoptando las precauciones adecuadas para asegurar la confidencialidad de la información sensible) debe facilitarse siempre de tal manera que el Parlamento tenga ocasión suficiente de ejercer efectivamente su función de control.

87. Sólo con una información continua de esa naturaleza puede el Parlamento cumplir su función de control democrático y, al mismo tiempo, velar por que la base jurídica elegida inicialmente por el Consejo siga siendo la correcta. Esta función del Parlamento adquiere especial relevancia en relación con la PESC porque, como ya he mencionado, en ese ámbito el control judicial está muy limitado (artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, sexta frase, en relación con el artículo 275 TFUE). Si el Parlamento no pudiese ejercer su control hasta el final del procedimiento, sobre la base de un acuerdo internacional ya negociado o incluso aprobado, la efectividad de su control democrático quedaría muy mermada.

88. Puesto que en el presente caso el Parlamento no recibió la menor información durante el curso del procedimiento acerca del estado de las negociaciones, se produjo a este respecto una clara infracción del artículo 218 TFUE, apartado 10.

89. No cabe objetar a este respecto que quien lleva el peso de la negociación durante el procedimiento no es el Consejo, sino la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Por un lado, como institución decisoria, es el Consejo sobre quien recae la responsabilidad del buen curso del procedimiento en su conjunto. Por otro lado, los eventuales fallos de la Alta Representante le son imputables al Consejo, pues aquélla no sólo preside el Consejo de Asuntos Exteriores (artículo 18 TUE, apartado 3), sino que además le corresponde la ejecución de la política exterior y de seguridad común de la Unión como mandataria del Consejo (artículo 18 TUE, apartado 2, segunda frase); en el presente caso, en concreto, el Consejo encomendó a la Alta Representante la apertura de las negociaciones con Tanzania (artículo 218 TFUE, apartado 3). [47]

Obligación de informar cumplidamente al Parlamento

90. En lo que atañe, a continuación, a la obligación de informar *cumplidamente* al Parlamento, los dos escritos dirigidos por el Consejo al Parlamento en el presente caso dejan mucho que desear.

91. En primer lugar, el escrito de 22 de marzo de 2010, mediante el que el Consejo informaba al Parlamento del inminente inicio de las negociaciones sobre el acuerdo con Tanzania, no contiene indicación alguna sobre eventuales directrices impartidas al negociador con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 4.

92. Esto no es conforme con el artículo 218 TFUE, apartado 10. Una información cumplida al Parlamento implica necesariamente que, además de la mera comunicación del inicio de las negociaciones, se faciliten detalles sobre el contenido que la Unión desea que tenga el futuro acuerdo internacional. Sólo así es posible un control democrático efectivo.

93. Como el propio Consejo ha reconocido remitiéndose a casos anteriores, no existen obstáculos insuperables para que el Parlamento conozca las directrices de la negociación. En particular, pueden tomarse, en caso necesario, las precauciones adecuadas para asegurar la confidencialidad de la información sensible, por ejemplo, la relativa a la estrategia de negociación de la Unión o aquella que afecte a los intereses de política exterior o de seguridad de la Unión y de sus Estados miembros.

94. En segundo lugar, al escrito de 19 de marzo de 2014, mediante el que se informó al Parlamento de la conclusión del procedimiento, no se adjuntó ni el texto de la Decisión impugnada ni el del Acuerdo controvertido. Ni siquiera en un momento posterior facilitó el Consejo al Parlamento ambos textos, de manera oficial.

95. Esto tampoco satisface las exigencias del artículo 218 TFUE, apartado 10. [48]

96. No cabe objetar a este respecto que el Parlamento conocía el contexto en que se insertaba el proyectado acuerdo con Tanzania, en particular, por haberse celebrado ya dos acuerdos similares con otros terceros Estados. Como acertadamente señala el Parlamento, no es posible que los representantes elegidos por los ciudadanos de la Unión deban ejercer su control democrático basándose en suposiciones sobre el probable contenido de un futuro acuerdo internacional.

47 — Así consta expresamente en el escrito de 22 de marzo de 2010.

48 — En este sentido se expresó también el Abogado General Bot en sus conclusiones presentadas en el asunto Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:41), punto 155.

97. Contrariamente a lo que afirma el Consejo, tampoco incumbe al Parlamento pedir más información por sí mismo. A diferencia de lo que sucede con otras disposiciones, como el artículo 319 TFUE, apartado 2, el artículo 218 TFUE, apartado 10, no impone al Parlamento obligación alguna de tomar la iniciativa. Al carecer de conocimientos sobre los detalles y el progreso de las negociaciones, tal obligación perjudicaría notablemente al Parlamento y le dificultaría significativamente el ejercicio del control democrático. Con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 10, el Consejo debe informar al Parlamento sin ser requerido para ello. Así lo exigen, por último, el equilibrio institucional y el principio de cooperación leal entre las instituciones (artículo 13 TUE, apartado 2).

98. Y mucho menos se puede permitir que el Parlamento, como en el presente caso, conozca el contenido de una decisión del Consejo y del acuerdo que en ella se aprueba por el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Como ya ha señalado el Tribunal de Justicia, la publicación en el Diario Oficial persigue una finalidad diferente que la información al Parlamento prevista en el artículo 218 TFUE, apartado 10. [49]

99. Aunque la publicación en el Diario Oficial también dejaría al Parlamento tiempo suficiente para revisar la legalidad de la Decisión e, indirectamente, también la del Acuerdo controvertido mediante un recurso de anulación (artículo 263 TFUE, párrafo segundo), dicha revisión consiste en un *control judicial* efectuado por otra institución de la Unión que, además, está limitado a cuestiones jurídicas. Ese tipo de control debe diferenciarse estrictamente del *control democrático* que ejerce el propio Parlamento y cuyo primer plano lo ocupan las valoraciones políticas y las cuestiones de oportunidad. Si el control democrático sólo puede tener lugar *ex post*, es necesariamente mucho menos eficaz que el ejercido durante el curso del procedimiento para la celebración de un acuerdo internacional. En cambio, si se facilita su ejercicio temprano, esto puede incluso ayudar a prevenir que surjan posteriormente litigios entre las instituciones.

Obligación de informar inmediatamente

100. Por último, con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 10, el Parlamento debe ser informado también *inmediatamente*. En particular, tal y como se observa en otras versiones de la disposición (en francés: «immédiatement»; en inglés: «immediately»), con esta fórmula se persigue que el Parlamento sea informado en el acto o, al menos, que sea informado lo antes posible. [50]

101. Con la información remitida acerca del inminente inicio de las negociaciones para el acuerdo, el Consejo cumplió indudablemente con dicha obligación, pues envió su escrito el 22 de marzo de 2010, es decir, el mismo día en que autorizó el inicio de las negociaciones con Tanzania.

102. Sin embargo, no ocurrió así con la información acerca de la conclusión del procedimiento: el hecho de que el Consejo había aprobado el Acuerdo controvertido mediante la Decisión impugnada sólo fue comunicado al Parlamento mediante escrito de 19 de marzo de 2014, es decir, más de una semana después. Ciertamente, en comparación con el asunto C-658/11, en el que el Consejo dejó pasar tres meses, [51] esto constituye una demora relativamente breve. No obstante, se trata de un retraso considerable, tanto más en la era de las modernas comunicaciones. Ni de forma extrajudicial ni en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia ha aportado el Consejo la menor justificación a esta

49 — Sentencia Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 79.

50 — En el Derecho alemán se considera que el término «inmediatamente» exige actuar «sin una demora culpable» (véase el artículo 121, apartado 1, primera frase, del Bürgerliches Gesetzbuch, Código Civil alemán).

51 — Véase la sentencia Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartados 77 y 15 a 17.

demora.[52] En tales circunstancias, incluso un retraso de más de una semana como el que se produjo en el presente caso evidencia una falta de respeto al órgano de representación del pueblo, incompatible con el tenor y con el espíritu del artículo 218 TFUE, apartado 10, y con el principio de cooperación leal entre las instituciones (artículo 13 TUE, apartado 2, segunda frase).

Conclusión parcial

103. En resumen, en el presente caso, el Consejo ha incumplido en diversos aspectos la obligación que le incumbe en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 10, de informar cumplida e inmediatamente al Parlamento en todas las fases del procedimiento. En consecuencia, el segundo motivo del Parlamento es fundado.

D. *Resumen*

104. En suma, se puede declarar que sólo tiene posibilidades de prosperar el segundo motivo invocado por el Parlamento. No obstante, dado que el Consejo ha infringido, con el artículo 218 TFUE, apartado 10, un requisito formal esencial, este segundo motivo justifica por sí solo la anulación de la Decisión impugnada[53] (artículo 263 TFUE, párrafos primero y segundo, en relación con el artículo 264 TFUE, párrafo primero).

E. *Mantenimiento de los efectos de la Decisión impugnada*

105. Si el Tribunal de Justicia, como propongo, anula la Decisión impugnada sólo sobre la base del segundo motivo, deberá ordenar el mantenimiento de sus efectos, de conformidad con la opinión unánime de todas las partes en el procedimiento, con arreglo al artículo 264 TFUE, párrafo segundo.

106. Este mantenimiento de los efectos de la Decisión impugnada resulta necesario por razones de seguridad jurídica, para no comprometer la plena eficacia del procesamiento y enjuiciamiento de los sospechosos de piratería. De este modo, habida cuenta de los artículos 10, apartado 6, y 12, apartado 3, de la Acción Común,[54] se elimina de antemano todo fundamento para cualquier intento de cuestionar el mandato de la EUNAVFOR cuando se trate de entregar a Tanzania a personas sospechosas de piratería que hayan sido arrestadas frente a las costas de Somalia. Asimismo, se evita que se cuestionen los efectos jurídicos de los actos ya realizados en ejecución del Acuerdo controvertido. Además, en general, con el mantenimiento de los efectos de la Decisión impugnada se evita que surjan dudas en el plano internacional sobre la validez de las obligaciones de Derecho internacional asumidas por la Unión con la aprobación y firma del Acuerdo controvertido.

107. Dado que la Decisión impugnada debe anularse, conforme al segundo motivo, no por una incorrecta base jurídica material o formal, sino sólo por el incumplimiento de la obligación de informar al Parlamento, los efectos de dicha Decisión deben mantenerse definitivos no sólo de forma provisional, sino por tiempo indefinido,[55] pues, con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo

52 — En particular, el Consejo no ha aludido aquí a problemas de traducción. Si un acuerdo internacional o la decisión del Consejo que lo aprueba no están disponibles inmediatamente en todas las lenguas oficiales de la Unión, el Consejo debe facilitar al Parlamento inicialmente las versiones de que disponga y, más tarde, debe enviarle sin demora las traducciones pendientes.

53 — Véase, en este sentido, la sentencia Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), en particular, los apartados 80, 86 y 87.

54 — Como es sabido, conforme a estas dos disposiciones, la entrega de personas a un tercer Estado requiere la previa celebración con ese Estado de un acuerdo, en el que se establezcan las condiciones de la entrega.

55 — Sentencia Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), especialmente el apartado 91.

segundo, primera parte de la frase, la falta de información por el Consejo, como tal, aunque se hubiese subsanado después, no está vinculada a ningún derecho de participación del Parlamento, ni siquiera existe derecho de consulta. En estas circunstancias, resultaría excesivamente formalista exigir al Consejo que volviese a adoptar su Decisión en un plazo razonable.

108. Sólo procedería actuar de otra manera si el Tribunal de Justicia estimase (también) el primer motivo invocado por el Parlamento y apreciase un error de Derecho en la elección de la base jurídica para la Decisión impugnada, pues entonces sí se verían afectadas las facultades de participación del Parlamento. En ese caso, de conformidad con la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia,[56] el mantenimiento de los efectos de la Decisión impugnada no podría ser por tiempo indefinido, sino únicamente por el tiempo que razonablemente necesitase el Consejo para subsanar la ilegalidad declarada en cuanto a la elección de la base jurídica y para permitir la debida participación del Parlamento. Un plazo de diez meses parecería adecuado en el presente caso para que el Consejo recabase la aprobación del Parlamento con arreglo a lo dispuesto en el artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, letra a), inciso v), y adoptase una nueva Decisión fundamentada en las bases jurídicas correctas.

VII. **Costas**

109. En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado el Parlamento la condena en costas del Consejo y, de acuerdo con la resolución que propongo, haber sido desestimado el motivo formulado por éste, procede condenar en costas al Consejo. Por otra parte, la República Checa, el Reino de Suecia, el Reino Unido y la Comisión Europea, como partes coadyuvantes en el procedimiento, cargarán respectivamente con sus propias costas, conforme al artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.

VIII. **Conclusión**

110. En virtud de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que se pronuncie en el siguiente sentido:

1) Declarar la nulidad de la Decisión 2014/198/PESC del Consejo, de 10 de marzo de 2014.

2) Mantener los efectos de la Decisión anulada.

3) Condenar al Consejo de la Unión Europea al pago de sus propias costas y de aquellas en que haya incurrido el Parlamento Europeo.

4) La República Checa, el Reino de Suecia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Parlamento Europeo cargarán con sus propias costas.

56 — Sentencias Parlamento/Consejo (C-355/10, EU:C:2012:516), apartado 90; Comisión/Consejo (C-137/12, EU:C:2013:675), especialmente el apartado 81, y Comisión/Parlamento y Consejo (C-43/12, EU:C:2014:298), apartado 56.