Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 18 de diciembre de 2014*

«Recurso de anulación — Coordinación de los sistemas de seguridad social — Acuerdo de Asociación CEE-Turquía — Decisión del Consejo relativa a la posición que deberá adoptar la Unión en el seno del Consejo de Asociación — Elección de la base jurídica — Artículo 48 TFUE — Artículo 79 TFUE, apartado 2, letra b) — Artículo 217 TFUE»

En el asunto C-81/13,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 15 de febrero de 2013,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. M. Holt y por las Sras. C. Murrell, E. Jenkinson y S. Behzadi Spencer, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. A. Dashwood, QC,

parte demandante,

apoyado por

Irlanda, representada por la Sra. L. Williams, en calidad de agente, asistida por el Sr. N. Travers, BL, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por la Sra. E. Finnegan y el Sr. M. Chavrier, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

Comisión Europea, representada por los Sres. A. Aresu y J. Enegren y por la Sra. S. Pardo Quintillán, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, los Sres. M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh y J.-C. Bonichot, Presidentes de Sala, y los Sres. J. Malenovský, E. Levits y A. Arabadjiev, la Sra. M. Berger y los Sres. E. Jarašiūnas (Ponente) y C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de mayo de 2014;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de julio de 2014;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión 2012/776/UE del Consejo, de 6 de diciembre de 2012, relativa a la posición que deberá adoptar la Unión Europea en el seno del Consejo de Asociación establecido por el Acuerdo por el que se crea una asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía con respecto a la adopción de las disposiciones de coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 340, p. 19; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

Marco jurídico

2 El Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía (en lo sucesivo, «Acuerdo CEE-Turquía») fue suscrito el 12 de septiembre de 1963 en Ankara entre la República de Turquía, por una parte, y los Estados miembros de la CEE y la Comunidad, por otra. Quedó concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad por la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963 (DO 1964, 217, p. 3685; EE 11/01, p. 18), que fue adoptada basándose en el artículo 238 del Tratado CEE (actualmente artículo 217 TFUE).

3 Según el artículo 2, apartado 1, de dicho Acuerdo, su objetivo es promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las partes, teniendo plenamente en cuenta la necesidad de garantizar el desarrollo acelerado de la economía de Turquía y la elevación del nivel de empleo y de las condiciones de vida del pueblo turco.

4 El artículo 9 del Acuerdo establece que, en su ámbito de aplicación, «toda discriminación por razón de nacionalidad quedará prohibida».

5 El artículo 12 del mismo Acuerdo dispone lo siguiente:

«Las Partes Contratantes acuerdan basarse en los artículos 48, 49 y 50 del Tratado constitutivo de la Comunidad para llevar a cabo gradualmente, entre ellas, la libre circulación de trabajadores.»

6 El Protocolo Adicional, firmado el 23 de noviembre de 1970 en Bruselas, adjunto al Acuerdo CEE-Turquía y concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) nº 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 293, p. 1; EE 11/01, p. 213; en lo sucesivo «Protocolo Adicional»), Protocolo que, según su artículo 62, forma parte integrante del Acuerdo, establece lo siguiente en su artículo 36:

«La libre circulación de los trabajadores entre los Estados miembros de la Comunidad y Turquía se realizará gradualmente, con arreglo a los principios enunciados en el artículo 12 del [Acuerdo CEE-Turquía], entre el final del décimo segundo y del vigésimo segundo años siguientes a la entrada en vigor del mencionado Acuerdo.

[...]»

7 A tenor del artículo 39 del Protocolo Adicional:

«1. Antes de finalizar el primer año posterior a la entrada en vigor del presente Protocolo, el Consejo de Asociación adoptará disposiciones en materia de seguridad social en favor de los trabajadores de nacionalidad turca que se desplacen en el interior de la Comunidad y de su familia residente en la Comunidad.

2. Dichas disposiciones deberán permitir a los trabajadores de nacionalidad turca, de acuerdo con las modalidades que se establezcan, la acumulación de todos los períodos de seguro o de empleo cumplidos en los diferentes Estados miembros en [lo] que se refiere a las pensiones y rentas de vejez, de fallecimiento y de invalidez, así como a la asistencia sanitaria del trabajador y de su familia residente en la Comunidad. Dichas disposiciones no podrán suponer la obligación para los Estados miembros de la Comunidad de tomar en consideración los períodos cumplidos en Turquía.

3. Las disposiciones contempladas anteriormente deberán permitir que se garantice el pago de los subsidios familiares cuando la familia del trabajador resida en la Comunidad.

4. Las pensiones y rentas de vejez, de fallecimiento y de invalidez, adquiridas en virtud de las disposiciones adoptadas en aplicación del apartado 2, deberán poder exportarse a Turquía.

5. Las disposiciones contempladas en el presente artículo no afectarán a los derechos y obligaciones derivados de los Acuerdos bilaterales existentes entre Turquía y los Estados miembros de la Comunidad, en la medida en que éstos prevean, en favor de los nacionales turcos, un régimen más favorable.»

8 Precisamente con arreglo a lo dispuesto en el citado artículo 39 del Protocolo Adicional se adoptó la Decisión nº 3/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa a la aplicación de los regímenes de seguridad social de los Estados miembros de las Comunidades Europeas a los trabajadores turcos y a los miembros de sus familias (DO 1983, C 110, p. 60; en lo sucesivo, «Decisión nº 3/80»). Dicha Decisión se aplica, según su artículo 2, a los trabajadores que estén o hayan estado sometidos a la legislación de uno o varios Estados miembros y que sean nacionales de Turquía, a los miembros de las familias de dichos trabajadores que residan en el territorio de uno de los Estados miembros y a los supervivientes de dichos trabajadores. Su ámbito de aplicación material, definido en su artículo 4, abarca las legislaciones relativas a las ramas de seguridad social relacionadas con las prestaciones de enfermedad y de maternidad, de invalidez, de vejez, de supervivencia, de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, las de desempleo y las familiares.

9 El artículo 3, apartado 1, de la Decisión nº 3/80, titulado «Igualdad de trato», dispone lo siguiente:

«Las personas que residan en el territorio de uno de los Estados miembros y a las cuales sean aplicables las disposiciones de la presente Decisión estarán sujetas a las obligaciones y podrán acogerse al beneficio de la legislación de todo Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de éste, sin perjuicio de las disposiciones particulares contenidas en la presente Decisión.»

10 El título III de la Decisión nº 3/80 recoge las disposiciones particulares relativas a cada categoría de prestación. Dichas disposiciones se remiten, esencialmente, a determinadas disposiciones del Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98), y determinadas disposiciones del Reglamento (CEE) nº 574/72 del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento nº 1408/71 (DO L 74, p. 1; EE 05/01, p. 156).

Decisión impugnada

11 Como había propuesto la Comisión Europea, la adopción de la Decisión impugnada se basó en el artículo 48 TFUE, en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 9. Su considerando 1 recuerda que el Acuerdo CEE-Turquía y el Protocolo Adicional disponen que la libre circulación de trabajadores entre la Unión y Turquía se realice gradualmente, mientras que sus considerandos 2 a 4 reproducen lo recogido en los artículos 9 del Acuerdo y 39 del Protocolo, indicando que la Decisión nº 3/80 fue la primera etapa para la aplicación de dichos artículos. Sus considerandos 5 a 7 son del tenor siguiente:

«(5) Es preciso garantizar la plena aplicación del artículo 9 del [Acuerdo CEE-Turquía] y el artículo 39 del Protocolo Adicional en el ámbito de la seguridad social.

(6) Es necesario actualizar las disposiciones de ejecución actualmente contenidas en la Decisión nº 3/80 para que reflejen la evolución que se registra en el ámbito de la coordinación de la seguridad social de la Unión Europea[.]

(7) Por consiguiente, la Decisión nº 3/80 debe derogarse y sustituirse por una decisión del Consejo de Asociación que aplique, en una sola vez, las disposiciones pertinentes del [Acuerdo CEE-Turquía] y el Protocolo Adicional en materia de coordinación de los sistemas de seguridad social.»

12 A tenor del artículo 1, párrafo primero, de la Decisión impugnada:

«La posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión Europea en el seno del Consejo de Asociación establecido por el [Acuerdo CEE-Turquía] con respecto a la adopción de disposiciones de coordinación de los sistemas de seguridad social, se basará en el proyecto de Decisión del Consejo de Asociación adjunto a la presente Decisión.»

13 El proyecto de Decisión del Consejo de Asociación adjunto a la Decisión impugnada (en lo sucesivo, «proyecto de Decisión del Consejo de Asociación») recoge, entre otros, los mismos considerandos que se han citado en el apartado 11 de la presente sentencia. Bajo el título «Definiciones», el artículo 1 de dicho proyecto de Decisión se remite, en especial respecto de los términos «trabajadores», «miembro de la familia», «legislación» y «prestaciones», al Reglamento (CE) nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166, p. 1), que derogó el Reglamento nº 1408/71, y al Reglamento (CE) nº 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) nº 883/2004 (DO L 284, p. 1), que derogó el Reglamento nº 574/72.

14 Bajo el título «Ámbito de aplicación personal», el artículo 2 del proyecto de Decisión del Consejo de Asociación establece que dicha Decisión se aplicará, por una parte, a los trabajadores turcos que estén o hayan estado empleados legalmente en el territorio de un Estado miembro y que estén o hayan estado sujetos a la legislación de uno o más Estados miembros, así como a sus supervivientes y a los miembros de sus familias que residan o hayan residido legalmente con ellos mientras éstos estén o estuvieran empleados en un Estado miembro y, por otra parte, a los trabajadores que sean nacionales de un Estado miembro que estén o hayan estado empleados legalmente en el territorio de Turquía y que estén o hayan estado sujetos a la legislación turca, así como a sus supervivientes y a los miembros de sus familias que residan o hayan residido legalmente con ellos mientras éstos estén o estuvieran empleados en Turquía.

15 Dicho proyecto implanta en su artículo 3 la igualdad de trato en relación con las prestaciones y establece en su artículo 4 la supresión de las cláusulas de residencia para determinadas prestaciones. Además, en sus artículos 5 y 6 introduce un mecanismo de cooperación entre los Estados miembros y Turquía y fija normas relativas a los controles administrativos y reconocimientos médicos.

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

16 El Reino Unido solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión impugnada y condene en costas al Consejo de la Unión Europea.

17 La pretensión deducida por el Consejo es la desestimación del recurso y la condena en costas del Reino Unido.

18 Mediante sendas decisiones del Presidente del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 2013 y 15 de enero de 2014 se admitieron la intervención de la Comisión en apoyo de las pretensiones del Consejo y la intervención de Irlanda, a fin de que pudiera presentar observaciones durante la vista, en apoyo de las pretensiones del Reino Unido.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

19 El Reino Unido, apoyado por Irlanda, reprocha al Consejo haber utilizado como base jurídica material de la Decisión impugnada el artículo 48 TFUE. El Reino Unido considera que la base jurídica apropiada para adoptar una Decisión de estas características no es dicha disposición sino el artículo 79 TFUE, apartado 2, letra b). Aduce que al no utilizar como base jurídica de la Decisión impugnada el artículo 79 TFUE, apartado 2, letra b), el Consejo privó al Reino Unido del derecho que le corresponde en virtud del Protocolo (nº 21), sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, adjunto a los Tratados UE y FUE, a no participar en la adopción de la referida Decisión y a que ésta no lo vincule.

20 El Reino Unido sostiene en apoyo de esta alegación que el artículo 48 TFUE es una disposición accesoria al principio de libre circulación en el interior de la Unión de los trabajadores migrantes por cuenta ajena y por cuenta propia que son nacionales de los Estados miembros. El Reino Unido entiende que, por consiguiente, dicho artículo no puede servir de base jurídica a una medida de las características de la Decisión impugnada, ya que ésta se refiere en lo esencial a la coordinación, en beneficio de los nacionales turcos, de los sistemas de seguridad social.

21 Para el Reino Unido, en cambio, sí serviría de base jurídica adecuada a dicha medida el artículo 79 TFUE, apartado 2, letra b), ya que permite la adopción de medidas relativas a la «definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado

miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros». Según el Estado miembro, dicha disposición, que fue la base jurídica del Reglamento (UE) nº 1231/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se amplía la aplicación del Reglamento (CE) nº 883/2004 y el Reglamento (CE) nº 987/2009 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos (DO L 344, p. 1), y de la adopción, durante los años 2010 y 2012, de nueve Decisiones análogas a la impugnada y relativas a Acuerdos de Asociación celebrados con otros Estados terceros, es compatible con el artículo 79 TFUE, apartado 1, que prevé el desarrollo de una política común de inmigración destinada a garantizar no sólo una gestión eficaz de los flujos migratorios, sino también «un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros». A juicio del Reino Unido, la invocación de dicha disposición es además compatible con el sistema de coordinación parcial en materia de seguridad social que se instaura con el proyecto de Decisión del Consejo de Asociación, y en concreto con sus artículos 2, letras a) y b), 3 y 4.

22 Para el Reino Unido, su apreciación no queda desvirtuada por las disposiciones del Acuerdo CEE-Turquía y del Protocolo Adicional, ya que entiende que el artículo 12 del Acuerdo y el artículo 36 del Protocolo no suponen la extensión a los nacionales turcos del derecho a la libre circulación del que disfrutan los nacionales de los Estados miembros dentro de la Unión. Según el Estado miembro, los trabajadores turcos siguen sin gozar del derecho a entrar libremente en la Unión o a circular libremente entre Estados miembros.

23 A ese respecto, el Reino Unido observa que el razonamiento seguido por las sentencias Reino Unido/Consejo (C-431/11, EU:C:2013:589) y Reino Unido/Consejo (C-656/11, EU:C:2014:97), en las que el Tribunal de Justicia declaró que las Decisiones allí impugnadas, adoptadas en los contextos del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, de 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo del EEE»), y del Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra, firmado el 21 de junio de 1999 (DO 2002, L 114, p. 6; en lo sucesivo, «Acuerdo CE-Suiza sobre la libre circulación de personas»), respectivamente, fueron adoptadas válidamente con arreglo al artículo 48 TFUE, pone de manifiesto que la Decisión impugnada no permite llegar a una conclusión análoga.

24 Para el Reino Unido, ello es así porque, a diferencia del Acuerdo del EEE y del Acuerdo CE-Suiza sobre la libre circulación de personas, el objetivo del Acuerdo CEE-Turquía y su Protocolo Adicional no es ampliar el mercado interior a Turquía ni llevar a cabo, entre la Unión y dicho Estado tercero, la libre circulación de personas y porque la Decisión nº 3/80 no extendió a Turquía la aplicación de los Reglamentos nº 1408/71 y nº 574/72.

25 El Reino Unido alega que, igualmente, a diferencia de las Decisiones controvertidas en las sentencias Reino Unido/Consejo (EU:C:2013:589) y Reino Unido/Consejo (EU:C:2014:97), la Decisión impugnada no pretende extender a Turquía el régimen nuevo de coordinación de los sistemas de seguridad social que se instaura con el Reglamento nº 883/2004, sino que es una medida que se limita a actualizar los derechos limitados de los que, en virtud de la Decisión nº 3/80, gozan actualmente los trabajadores turcos.

26 Además, según el Reino Unido, no puede invocarse el artículo 217 TFUE como base jurídica de una Decisión de las características de la impugnada, puesto que, a su juicio, ha de distinguirse entre la decisión de adoptar el conjunto de medidas que implica un Acuerdo de Asociación, la cual se debe basar en dicho artículo, y las decisiones aprobadas en virtud del Acuerdo, que se deben adoptar con arreglo a las bases jurídicas que correspondan a sus objetos respectivos.

27 Por lo que se refiere a las normas de votación aplicables a las decisiones que se adopten en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 9, el Reino Unido entiende que no habrá de aplicarse el régimen subsidiario de mayoría cualificada del artículo 16 TUE, apartado 3, sino el del artículo 218 TFUE, apartado 8.

28 Irlanda destaca que la existencia del Protocolo (nº 21) no debe influir en la elección de la base jurídica de los actos de la Unión. Este Estado miembro observa asimismo que, si en las sentencias Reino Unido/Consejo (EU:C:2013:589) y Reino Unido/Consejo (EU:C:2014:97) el Tribunal de Justicia admitió que la Unión estaba en condiciones, con arreglo al artículo 48 TFUE, de ampliar a los nacionales de Estados terceros disposiciones relativas a la coordinación de los sistemas de seguridad social que son aplicables dentro de la Unión, ello se debió a la especificidad del Acuerdo del EEE y del Acuerdo CE-Suiza sobre la libre circulación de personas. Por el contrario, según Irlanda, el Acuerdo CEE-Turquía y su Protocolo Adicional no permiten asimilar en ninguna medida los trabajadores turcos a los trabajadores de la Unión.

29 El Consejo, apoyado por la Comisión, rebate este análisis y aduce que el artículo 48 TFUE sí era la base jurídica material apropiada para adoptar la Decisión impugnada.

30 Para el Consejo, dado que la elección de la base jurídica de los actos de la Unión se debe fundar, en particular, en sus finalidades y contenidos respectivos, es preciso señalar que la finalidad del proyecto de Decisión del Consejo de Asociación es poner en práctica las disposiciones del Acuerdo CEE-Turquía y del Protocolo Adicional que se ocupan de la coordinación de los sistemas de seguridad social y hacerlo de conformidad con el objetivo de dichos actos, cual es llevar a cabo gradualmente, entre las partes contratantes, la libre circulación de trabajadores. A juicio del Consejo, la circunstancia de que las normas que se pretende adoptar sean de un alcance menor que las normas aplicables a los nacionales de la Unión no afecta a dicho objetivo, y es consecuencia de que el Acuerdo CEE-Turquía y el Protocolo Adicional dispongan que la libre circulación de trabajadores se lleve a cabo gradualmente. A este respecto, el Consejo afirma que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que los trabajadores turcos no están ya en la misma situación que los nacionales de los demás Estados terceros.

31 Según el Consejo, si se observa en el contexto del Acuerdo CEE-Turquía, la modificación normativa que se pretende adoptar en el ámbito de la coordinación de los regímenes de seguridad social no constituye una medida referida al desarrollo de la política común en materia de inmigración: la Decisión impugnada no pretende garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios, sino que persigue el objetivo de llevar a cabo gradualmente la libre circulación de trabajadores, al prever entre las partes contratantes una coordinación parcial de los sistemas de seguridad social que sustituya el régimen instaurado en su día por la Decisión nº 3/80.

32 Además, y al igual que el Reino Unido, el Consejo considera que el artículo 217 TFUE no puede servir de base jurídica a la Decisión impugnada. Para el Consejo, de conformidad con el principio de atribución de competencias, los actos de la Unión que se adoptan en el marco de un acuerdo de asociación no deben basarse en la base jurídica genérica que fuera el fundamento de la celebración de dicho acuerdo sino en la base jurídica específica respectiva que corresponda al ámbito de actuación al que pertenezca cada uno de dichos actos. En opinión de esta institución, es dicha base jurídica específica la que determinará la norma de votación aplicable a las decisiones que fijen la posición que haya de adoptarse en nombre de la Unión en el seno de un organismo creado por un acuerdo de asociación. Según el Consejo, de ser el artículo 217 TFUE la base jurídica apropiada, la norma de votación aplicable sería la unanimidad.

33 La Comisión destaca que la Decisión impugnada tiene por objeto establecer la posición de la Unión respecto de la extensión a los trabajadores turcos de nuevos actos de la Unión referidos a la coordinación de los sistemas de seguridad social, y que dicha extensión resulta imprescindible para garantizar progresivamente la libre circulación de trabajadores, siendo ésta uno de los objetivos

principales del Acuerdo CEE-Turquía. Según la Comisión, dicho objetivo diferencia este Acuerdo de los celebrados con otros Estados terceros, y carece de relación con los objetivos de la política de inmigración, la cual, a su vez, no figura entre los ámbitos cubiertos por el Acuerdo.

34 Además, la Comisión comparte la postura del Reino Unido y del Consejo de que el artículo 217 TFUE no puede servir de base jurídica a la Decisión impugnada, pero considera que, de serlo, la norma de votación aplicable sería, de conformidad con el artículo 218 TFUE, apartado 9, la mayoría cualificada.

Apreciación del Tribunal de Justicia

35 Según jurisprudencia reiterada, 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, en especial, la finalidad y el contenido del acto (sentencias Comisión/Consejo, C-338/01, EU:C:2004:253, apartado 54 y jurisprudencia citada, y Parlamento/Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 42).

36 A este respecto, carece de pertinencia la base jurídica empleada para la adopción de otros actos de la Unión que, en su caso, presenten características similares, puesto que la determinación de la base jurídica de un acto debe realizarse teniendo en cuenta su finalidad y su contenido propios (véanse, en este sentido, las sentencias Reino Unido/Consejo, EU:C:2013:589, apartado 67 y jurisprudencia citada, y Reino Unido/Consejo, EU:C:2014:97, apartado 48). Por lo tanto, debe desatenderse de inmediato la alegación del Reino Unido basada en que el artículo 79 TFUE, apartado 2, letra b), haya sido la base jurídica del Reglamento nº 1231/2010 y de otras decisiones análogas a la Decisión impugnada que se han adoptado en el marco de acuerdos de asociación celebrados con otros Estados terceros.

37 Igualmente, el Protocolo (nº 21) no puede tener ninguna influencia de ninguna clase en la determinación de la base jurídica apropiada para la adopción de la Decisión impugnada (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/Consejo, C-137/12, EU:C:2013:675, apartados 73 y 74, y Reino Unido/Consejo, EU:C:2014:97, apartado 49).

38 Sin embargo, el contexto del acto en cuestión puede ser pertinente para la elección de la base jurídica. Así pues, cuando dicho acto tiene por objeto modificar normas adoptadas en el marco de un acuerdo preexistente, ha de tenerse en cuenta también ese contexto y, en particular, el objetivo y el contenido de dicho acuerdo (véanse, en este sentido, las sentencias Reino Unido/Consejo, EU:C:2013:589, apartado 48, y Reino Unido/Consejo, EU:C:2014:97, apartado 50).

39 En el caso de autos, puesto que la Decisión impugnada tiene por objeto fijar la posición que haya de adoptar la Unión en el seno del Consejo de Asociación establecido por el Acuerdo CE-Turquía en lo que respecta a la adopción de disposiciones sobre coordinación de los sistemas de seguridad social, es preciso, a fin de determinar la base jurídica apropiada para adoptar dicha Decisión, examinar tanto el objetivo de dicho Acuerdo y su contenido en materia de seguridad social como el objetivo y contenido de la Decisión impugnada.

40 A este respecto, procede de entrada declarar que, a diferencia de lo sostenido por el Reino Unido e Irlanda, el artículo 79 TFUE, apartado 2, letra b), no habría podido servir de base jurídica material apropiada para adoptar la Decisión impugnada.

41 Cierto es que dicha disposición faculta a la Unión para adoptar medidas que definan los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros.

42 No obstante, a tenor de dicha disposición, esas medidas podrán adoptarse a efectos del artículo 79 TFUE, apartado 1, esto es, a efectos de la política común de inmigración, destinada a garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.

43 Pues bien, por una parte, el Acuerdo CEE-Turquía se caracteriza, tal como se refleja en su artículo 12 y en el artículo 36 del Protocolo Adicional, por la voluntad de las partes contratantes de llevar a cabo gradualmente, entre ellas, la libre circulación de trabajadores. Precisamente con esa finalidad, dichas partes encargaron en el artículo 39 del Protocolo Adicional al Consejo de Asociación la adopción de disposiciones en materia de seguridad social en favor de los trabajadores de nacionalidad turca que se desplacen en el interior de la Unión y en favor de su familia residente en la Unión.

44 Por otra parte, la Decisión impugnada y el proyecto de Decisión del Consejo de Asociación pretenden, en particular, la plena aplicación del artículo 9 del Acuerdo CEE-Turquía y del artículo 39 del Protocolo Adicional, y la actualización de las disposiciones de la Decisión nº 3/80 para que reflejen la evolución que se registra en el ámbito de la coordinación de los sistemas de seguridad social de la Unión. Es más, mientras que la Decisión nº 3/80 tenía por objeto únicamente la aplicación de los regímenes de seguridad social de los Estados miembros a los trabajadores turcos y a los miembros de sus familias, el proyecto de Decisión del Consejo de Asociación tiene por objeto la adopción de un régimen de coordinación de los sistemas de seguridad que, tal como lo define el artículo 2 del proyecto, incluya en su ámbito de aplicación personal a los trabajadores que sean nacionales de un Estado miembro que estén o hayan estado empleados legalmente en el territorio de Turquía y que estén o hayan estado sujetos a la legislación turca, así como a sus supervivientes, al igual que a los miembros de las familias de dichos trabajadores, siempre que dichos miembros de las familias residan o hayan residido legalmente con ellos mientras éstos estén o estuvieran empleados en Turquía.

45 Así pues, la Decisión impugnada constituye una etapa más en la realización gradual de la libre circulación de trabajadores entre la Unión y Turquía y en el desarrollo de los lazos creados por el Acuerdo de Asociación que las une.

46 De todo lo anterior resulta que la Decisión impugnada persigue una finalidad distinta que la que, según se ha recordado en el apartado 42 de la presente sentencia, pretende alcanzar la política común de inmigración. Por consiguiente, admitir que la finalidad básica de dicha Decisión es garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios y un trato equitativo para los nacionales de países terceros que residan legalmente en los Estados miembros sería tanto como disociarla del contexto particular en que se sitúa.

47 Así pues, a continuación debe analizarse si el artículo 48 TFUE, que fue el elegido por el Consejo, puede por sí solo servir de base jurídica para la adopción de la Decisión impugnada.

48 A este respecto, debe recordarse en primer lugar que el artículo 12 del Acuerdo CEE-Turquía establece que, entre los Estados miembros de la Comunidad y Turquía, la libre circulación de trabajadores se llevará a cabo gradualmente, y que se basará en los artículos 48 a 50 del Tratado CEE (actualmente artículos 45 TFUE a 47 TFUE).

49 Tal como declaró ya el Tribunal de Justicia en el apartado 53 de la sentencia Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), en modo alguno se ha establecido en el Acuerdo o en su Protocolo Adicional como principio general la libre circulación de personas entre Turquía y la Unión.

50 Debe declararse asimismo que el Acuerdo CEE-Turquía y el Protocolo Adicional tampoco extienden a Turquía la libre circulación de trabajadores que rige dentro de la Unión.

51 Efectivamente, por una parte, el artículo 12 del Acuerdo CEE-Turquía, al establecer que se basen en los artículos 48 a 50 del Tratado CEE para llevar a cabo gradualmente la libre circulación de trabajadores, no obliga a las partes contratantes a aplicar las normas mismas de la Unión sobre libre circulación de trabajadores (véase, por analogía, la sentencia Demirkan, EU:C:2013:583, apartado 45), si bien dichos artículos deben hacerse extensivos, en la medida de lo posible, a los trabajadores turcos que puedan acogerse a los derechos reconocidos por ese Acuerdo (véanse, por analogía, las sentencias Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, apartado 20; Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, apartado 44; y Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, apartado 48).

52 Por otra parte, tal como señaló la Abogado General en el punto 79 de sus conclusiones, la realización gradual de la libre circulación de trabajadores que prevé el artículo 12 del Acuerdo CEE-Turquía aún no se ha completado. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que, a diferencia de los trabajadores de la Unión, los nacionales turcos no disfrutan actualmente de libre circulación dentro de la propia Unión, ya que el Acuerdo sólo les garantiza el disfrute de ciertos derechos en el territorio del Estado miembro concreto de acogida (véanse, en este sentido, la sentencias Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, apartado 66, y Demirkan, EU:C:2013:583, apartado 53).

53 En lo que atañe al contenido del Acuerdo CEE-Turquía en materia de seguridad social, debe notarse que el artículo 39, apartados 1 y 2, del Protocolo Adicional establece que el Consejo de Asociación adoptará disposiciones en dicha materia en favor de los trabajadores turcos que se desplacen dentro de la Unión y de su familia residente en la Unión, disposiciones que, en particular, deberán permitir que dichos trabajadores disfruten de la acumulación de todos los períodos de seguro o de empleo cumplidos en los diferentes Estados miembros por lo que se refiere al derecho a determinadas prestaciones. En cambio, el artículo 39 del Protocolo Adicional no prevé la adopción de medidas en favor de los trabajadores de la Unión que se desplacen a Turquía y dispone en su apartado 2 que las disposiciones que se adopten no podrán imponer a los Estados miembros la obligación de tomar en consideración los períodos cumplidos en Turquía por los trabajadores turcos.

54 En consecuencia, el Acuerdo CEE-Turquía no instaura entre las partes contratantes un régimen de coordinación de los sistemas de seguridad social como el del Reglamento nº 1408/71.

55 Además, tal como declaró ya el Tribunal de Justicia en los apartados 29 y 30 de la sentencia Taflan-Met y otros (C-277/94, EU:C:1996:315), la Decisión nº 3/80, que por otra parte fue adoptada de conformidad con el artículo 39 del Protocolo Adicional, remite únicamente a determinadas disposiciones de los Reglamentos nº 1408/71 y nº 574/72.

56 En segundo lugar, por lo que se refiere al contenido y a la finalidad de la Decisión impugnada, procede declarar que, según figura en sus considerandos 5 a 7 y en los considerandos 6, 7 y 9 del proyecto de Decisión del Consejo de Asociación (que están redactados en los mismos términos), dicha Decisión tiene por objeto la plena aplicación del artículo 9 del Acuerdo CEE-Turquía y del artículo 39 del Protocolo Adicional y la actualización de las disposiciones de ejecución contenidas en la Decisión nº 3/80, sustituyendo ésta para que dichas disposiciones reflejen la evolución que con la adopción de los Reglamentos nº 883/2004, nº 987/2009 y nº 1231/2010 se registra en el ámbito de la coordinación de los sistemas de seguridad social de la Unión.

57 No obstante, de lo declarado en los apartados 48 a 52 de la presente sentencia se deduce, por una parte, que, a diferencia de lo que declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 50 de la sentencia Reino Unido/Consejo (EU:C:2013:589) en relación con el Acuerdo del EEE, entre los objetivos del Acuerdo CEE-Turquía no está la máxima realización posible de la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales entre las partes contratantes, de modo que el mercado interior realizado en el territorio de la Unión se extienda a Turquía, ni tampoco, a diferencia de lo que declaró en el apartado 55 de la sentencia Reino Unido/Consejo (EU:C:2014:97) respecto del Acuerdo CE-Suiza

sobre la libre circulación de personas, hacer efectiva entre las partes contratantes la libre circulación de personas, y, por otra parte, que la libre circulación de trabajadores prevista por el Acuerdo CEE-Turquía no ha alcanzado su máxima realización posible.

58 Además, de lo declarado en los apartados 53 a 55 de la presente sentencia se deduce que, a diferencia de lo que declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 56 de la sentencia Reino Unido/Consejo (EU:C:2013:589) en relación con el Acuerdo del EEE, el Reglamento nº 1408/71 no se integró en el Acuerdo CEE-Turquía o en su Protocolo Adicional, con lo que habría perseguido la extensión a Turquía de la normativa que contenía en materia de coordinación de los sistemas de seguridad social. Igualmente, al contrario de lo que declaró el Tribunal de Justicia en los apartados 57 y 58 de la sentencia Reino Unido/Consejo (EU:C:2014:97) respecto del Acuerdo CE-Suiza sobre la libre circulación de personas, las partes contratantes del Acuerdo CEE-Turquía no tuvieron la intención de aplicar entre ellas la totalidad de los Reglamentos nº 1408/71 y nº 574/72 y Turquía no puede ser asimilada a los Estados miembros a efectos de la aplicación de esos mismos Reglamentos.

59 Pues bien, no habiéndose hecho extensivos a Turquía el mercado interior o la libre circulación de personas y no habiéndose producido la extensión a ese mismo país de la libre circulación de trabajadores o, cuando menos, de la normativa de la Unión en materia de seguridad social y de asimilación, a los efectos de dicha normativa, de dicho Estado tercero a los Estados miembros, la adopción de la Decisión impugnada no podía ser válida si se basaba exclusivamente en el artículo 48 TFUE: en principio, según la jurisprudencia citada en el apartado 58 de la presente sentencia, dicho artículo faculta a la Unión para adoptar medidas en la mencionada materia únicamente en el ámbito de las políticas y acciones internas de la Unión o de las acciones exteriores seguidas en relación con países terceros que puedan ser asimilados a los Estados miembros de la Unión.

60 En consecuencia, por lo que se refiere a las decisiones adoptadas en el marco de un acuerdo de asociación, debe analizarse si la adopción de la Decisión impugnada habría podido ser válida si se hubiera basado en el artículo 217 TFUE, que faculta a la Unión para celebrar con un país tercero acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares.

61 A la luz del principio de atribución de competencias que se consagra en el artículo 5 TFUE, apartado 2, dicha facultad general no permite que, en el marco de un acuerdo de asociación, la Unión adopte actos que sobrepasen los límites de las competencias que le atribuyen los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Consejo, C-370/07, EU:C:2009:590, apartado 46). En cambio, el artículo 217 TFUE debe necesariamente otorgar a la Unión competencia para contraer compromisos frente a Estados terceros en todos los ámbitos cubiertos por el Tratado FUE (véase, en este sentido, la sentencia Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, apartado 9).

62 De ello se colige que, en el marco de los acuerdos de asociación, el Consejo puede adoptar actos basándose en el artículo 217 TFUE, siempre que dichos actos pertenezcan a un ámbito competencial específico de la Unión y que asimismo se fundamenten, de conformidad con la jurisprudencia que se ha recordado en el apartado 35 de la presente sentencia, en la base jurídica que, habida cuenta en particular de su finalidad y contenido, corresponda a dicho ámbito.

63 Así pues, en el presente asunto, si bien la adopción de la Decisión impugnada no podía ser válida si se basaba exclusivamente en el artículo 217 TFUE, al igual que no podía serlo si se basaba exclusivamente en el artículo 48 TFUE, en cambio sí debía serlo si se basaba en ambos artículos a la vez, puesto que se adoptó en el marco de un acuerdo de asociación y tenía por objeto la adopción de medidas de coordinación de los sistemas de seguridad social.

64 De ello resulta que la base jurídica de la Decisión impugnada era errónea, por haberse omitido el artículo 217 TFUE.

65 En lo que atañe a las consecuencias de dicha omisión, debe declararse que no tuvo influencia ni en el contenido de la Decisión impugnada ni en el procedimiento seguido en su adopción.

66 Efectivamente, tal como señaló la Abogado General en los puntos 97 y 123 de sus conclusiones, dado que la Decisión impugnada no se refería a la celebración de un acuerdo de asociación ni tenía por objeto completar o modificar el marco institucional de dicho acuerdo, sino que tenía por único objeto garantizar la aplicación del mismo, en cualquiera de los casos la Decisión impugnada debía ser adoptada por el Consejo, de conformidad con las disposiciones del artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo primero, y 9 TFUE, tomadas conjuntamente, por mayoría cualificada y sin la aprobación del Parlamento Europeo. Por otra parte, la omisión del artículo 217 TFUE en la base jurídica de la Decisión impugnada carece de consecuencias con respecto al Protocolo (nº 21).

67 Por consiguiente, el error en que se incurre en los vistos de la Decisión impugnada constituye un vicio meramente formal (véase, en particular, la sentencia Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, apartado 44 y jurisprudencia citada) que no acarrea su anulación.

68 Por lo tanto, procede desestimar el recurso.

Costas

69 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado el Consejo la condena en costas del Reino Unido y al haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por éste, procede condenarle en costas.

70 Con arreglo al artículo 140, apartado 1, de dicho Reglamento, Irlanda y la Comisión cargarán con sus propias costas.

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

1) Desestimar el recurso.

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

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

Firmas