CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGOZZI
presentadas el 19 de septiembre de 2007 [1]

Índice

I. Introducción ..... I - 3656

II. Marco jurídico y antecedentes del litigio ..... I - 3657

A. Acuerdo de Cotonú ..... I - 3657

B. Acción Común controvertida ..... I - 3659

C. Decisión impugnada ..... I - 3661

III. Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia ..... I - 3663

IV. Análisis ..... I - 3664

A. Sobre la admisibilidad ..... I - 3664

1. Sobre la admisibilidad de la demanda de anulación de la Decisión impugnada ... I - 3664

2. Sobre la admisibilidad de la excepción de ilegalidad de la Acción Común controvertida ..... I - 3665

a) Alegaciones de las partes ..... I - 3665

b) Análisis ..... I - 3666

i) Sobre la admisibilidad de una excepción de ilegalidad planteada por un demandante «privilegiado» frente a un reglamento con arreglo al artículo 241 CE ..... I - 3666

ii) Sobre la admisibilidad de una excepción de ilegalidad propuesta frente a una acción común adoptada sobre la base del título V del Tratado UE .. I - 3671

1 — Lengua original: francés.

B. Sobre el fondo ..... I - 3674

1. Sobre la interpretación y el alcance del artículo 47 UE ..... I - 3674

a) Alegaciones de las partes ..... I - 3674

b) Análisis ..... I - 3676

2. Sobre las relaciones entre la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre y las competencias comunitarias ..... I - 3686

a) Alegaciones de las partes ..... I - 3686

b) Análisis ..... I - 3687

i) Observaciones iniciales ..... I - 3687

ii) Ámbito de aplicación de la cooperación al desarrollo ..... I - 3690

iii) Lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre y cooperación al desarrollo ..... I - 3695

3. Sobre la legalidad de la Decisión impugnada y de la Acción Común controvertida ..... I - 3700

V. Sobre las costas ..... I - 3706

VI. Conclusión ..... I - 3707

I. Introducción

1. Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades europeas solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión 2004/833/PESC del Consejo, de 2 de diciembre de 2004, por la que se aplica la Acción Común 2002/589/PESC con vistas a una contribución de la Unión Europea a la CEDEAO en el marco de la moratoria sobre las armas ligeras y de pequeño calibre [2] (en lo sucesivo, «Decisión impugnada») y que declare la inaplicabilidad, por razón de su ilegalidad, del título II de la Acción Común 2002/589/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2002, sobre la contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, y por la que se deroga la Acción común 1999/34/PESC [3] (en lo sucesivo, «Acción Común controvertida»).

2 — DO L 359, p. 65.
3 — DO L 191, p. 1.

2. El mayor interés del presente asunto trata, en cuanto al fondo, sobre la interpretación del artículo 47 UE y el reparto de competencias entre la Unión Europea, cuando actúa en el marco del título V del Tratado UE denominado «Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común» (en lo sucesivo, «PESC»), y la Comunidad Europea en el ámbito de la cooperación al desarrollo (título XX del Tratado CE). Presenta también, bajo un ángulo procesal, la problemática de la admisibilidad de la excepción de ilegalidad, propuesta por un demandante considerado «privilegiado», frente a un acto de carácter general en el contexto original de las relaciones entre el primer y el segundo pilar de la Unión Europea.

II. Marco jurídico y antecedentes del litigio

A. *Acuerdo de Cotonú*

3. El 23 de junio de 2000 se firmó en Cotonú (Benin) el Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra (en lo sucesivo, «Acuerdo de Cotonú»), [4] aprobado en nombre de la Comunidad por la Decisión 2003/159/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 2002. [5] Entró en vigor el 1 de abril de 2003.

4. El artículo 1 de este Acuerdo, denominado «Objetivos de la Asociación», dispone:

«La Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados ACP, por otra parte, en lo sucesivo denominados "las Partes", celebran el presente Acuerdo con el fin de promover y acelerar el desarrollo económico, cultural y social de los Estados ACP, de contribuir a la paz y a la seguridad y propiciar un clima político estable y democrático.

La asociación se centrará en el objetivo de reducción y, a largo plazo, erradicación de la pobreza, de forma coherente con los objetivos del desarrollo sostenible, y de una integración progresiva de los países ACP en la economía mundial.

Estos objetivos, así como los compromisos internacionales de las Partes, inspirarán el conjunto de las estrategias de desarrollo y

4 — DO L 317, p. 3.

5 — DO 2003, L 65, p. 27.

deben abordarse siguiendo un enfoque integrado que tenga simultáneamente en cuenta los componentes políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales del desarrollo. La asociación deberá ofrecer un marco coherente de apoyo a las estrategias de desarrollo definidas por cada Estado ACP.

[…]»

5. El artículo 11 del Acuerdo de Cotonú, denominado «Políticas en favor de la paz, prevención y resolución de los conflictos», dispone:

«1. Las Partes ejercerán una política activa, global e integrada de consolidación de la paz y prevención y resolución de los conflictos en el marco de la asociación. Esta política se basará en el principio de apropiación. Se concentrará, en particular, en el desarrollo de la capacidad regional, subregional y nacional y en la prevención de los conflictos violentos en una fase temprana actuando directamente sobre sus causas profundas y combinando adecuadamente todos los instrumentos disponibles.

2. Las actividades en el ámbito de la consolidación de la paz, la prevención y la solución de los conflictos consistirán, en particular, en garantizar un equilibrio de las oportunidades políticas, económicas, sociales y culturales ofrecidas a todos los segmentos de la sociedad, reforzar la legitimidad democrática y la eficacia de la gestión de los asuntos públicos, establecer mecanismos eficaces de conciliación pacífica de los intereses de los distintos grupos, colmar las divisiones entre los distintos segmentos de la sociedad y fomentar una sociedad civil activa y organizada.

3. Estas actividades incluirán también un apoyo a los esfuerzos de mediación, negociación y reconciliación, a la gestión regional eficaz de los recursos naturales comunes y escasos, a la desmovilización e reinserción social de los antiguos combatientes, a los esfuerzos relativos al problema de los soldados infantiles, así como a toda acción pertinente destinada a limitar a un nivel adecuado los gastos militares y el comercio de armamento, incluso mediante un apoyo a la promoción y a la aplicación de normas y códigos de conducta. En este contexto, se hace hincapié especialmente en la lucha contra las minas antipersonas y contra la difusión, el tráfico ilícito y la acumulación excesiva e incontrolada de las armas de pequeño calibre y armas ligeras.

[…]»

6. En virtud de los artículos 6 a 10 del anexo IV del Acuerdo de Cotonú, denominado «Procedimientos de ejecución y gestión», se ha establecido una Estrategia de Cooperación Regional así como un Programa Indicativo Regional mediante un documento firmado el 19 de febrero de 2003 por la Comisión, por una parte, y por la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) [6] y la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA), por otra.

7. Este documento subraya en su sección 2.3.1, denominada «La seguridad y la prevención de los conflictos», «el importante elemento que constituye el control del tráfico de armas en el que existe una moratoria sobre la exportación e importación apoyada por Naciones Unidas». En la sección 6.4.1, denominada «Apoyo a una política regional de prevención de los conflictos y de buen gobierno», dicho documento menciona que se establecerá una acción en apoyo a las de Naciones Unidas para la realización de las actividades prioritarias del plan de acción para la puesta en práctica de la moratoria sobre la importación, exportación y fabricación de armas ligeras.

8. A petición de la CEDEAO la Comisión inició en 2004 la preparación de una propuesta de financiación de las operaciones de prevención de conflictos y de consolidación de la paz. Según la Comisión, la parte más importante de esta financiación será asignada al programa de la CEDEAO de control de armas ligeras.

B. *Acción Común controvertida*

9. El 12 de julio de 2002 el Consejo de la Unión Europea adoptó la Acción Común controvertida, que derogó y sustituyó la Acción Común 1999/34/PESC del Consejo, de 17 de diciembre de 1998, sobre la contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre. [7] En lo que respecta a su ámbito de aplicación material, la Acción Común controvertida incluye, cuando ha lugar, las municiones de armas ligeras y de pequeño calibre, al tiempo que conserva por una parte, en su anexo, la enumeración de armas que figuraba en el anexo de la Acción Común 1999/34/PESC [8] y por otra, en su parte dispositiva,

6 — Esta organización regional, creada en 1975, busca promover la cooperación y la integración de los Estados del África Occidental y comprende actualmente 15 Estados miembros, a saber: la República de Benin, Burkina-Faso, la República de Cabo Verde, la República de Costa de Marfil, la República de Gambia, la República de Ghana, la República de Guinea, la República de Guinea-Bissau, la República de Liberia, la República de Mali, la República de Níger, la República Federal de Nigeria, la República de Senegal, la República de Sierra Leona y la República de Togo. La República Islámica de Mauritania abandonó esta organización en 2002. Véase http://www.ecowas.int/.

7 — DO 1999, L 9, p.1.

8 — El anexo de la Acción Común enumera la lista de armas ligeras y de armas de pequeño calibre a las que se aplica dicha Acción Común, sin perjuicio de cualquier definición futura de estas armas convenida internacionalmente. Se trata, en el caso de las primeras, de «armas ligeras portátiles (individuales o de uso colectivo)», a saber, piezas de artillería, obuses y morteros, tubos lanzagranadas, armas antitanque ligeras, misiles y lanzadores antitanque, así como misiles antiaéreos y, en el caso de las segundas, de «armas de pequeño calibre y sus accesorios, especialmente diseñadas para usos militares», a saber, ametralladoras, metralletas, fusiles totalmente automáticos, fusiles semiautomáticos y moderadores (silenciadores).

el convencionalismo «armas de pequeño calibre» empleado en esa misma Acción Común para designar las «armas ligeras y de pequeño calibre».

10. A tenor del artículo 1, apartado 1, de la Acción Común controvertida, los objetivos de ésta son los siguientes:

«— luchar contra la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas de pequeño calibre, y contribuir a acabar con ellas,

— contribuir a la reducción de la acumulación existente de este tipo de armas y su munición a un nivel que se corresponda con las necesidades legítimas en materia de seguridad de cada país, y

— ayudar a resolver los problemas causados por dicha acumulación.»

11. El título I de la Acción Común controvertida, denominado «Principios relativos a aspectos de prevención y reacción», establece los principios y objetivos sobre los que la Unión Europea se esforzará en lograr un consenso en los foros regionales e internacionales pertinentes. A este fin, enumera los principios y las medidas que deben concretarse para prevenir una nueva acumulación desestabilizadora de armas de pequeño calibre (artículo 3) y para reducir las acumulaciones existentes de armas de pequeño calibre y su munición (artículo 4).

12. Entre los principios y las medidas que deben concretarse para prevenir una nueva acumulación desestabilizadora de armas de pequeño calibre, el artículo 3 del título I menciona los compromisos de todos los países afectados en materia de producción, exportación, importación y tenencia de las armas mencionadas, así como la creación y llevanza de inventarios nacionales y la elaboración de legislaciones nacionales restrictivas.

13. Entre los principios y las medidas que deben concretarse para reducir las acumulaciones existentes de armas de pequeño calibre y su munición, el artículo 4 del título I cita, en particular, la asistencia apropiada a los países que soliciten ayuda para controlar o suprimir los excedentes de armas de pequeño calibre y su munición existentes en sus territorios y el fomento de medidas que aumenten la confianza y de incentivos destinados a alentar la entrega voluntaria de armas de pequeño calibre y su munición, excedentarias o de tenencia ilegal.

14. El título II de la Acción Común controvertida, denominado «Contribución de la Unión a actividades específicas», establece concretamente una asistencia financiera y técnica a los programas y proyectos que aporten una contribución directa e identificable a los principios y medidas citados en el título I.

15. A tenor del artículo 6, apartado 2, del título II, al prestar esa asistencia, la Unión Europea tendrá en cuenta, en particular, si el beneficiario se ha comprometido a cumplir los principios que menciona el artículo 3 de la Acción Común controvertida, a respetar los derechos humanos, a cumplir con la legislación humanitaria internacional y a proteger el Estado de Derecho, así como a cumplir sus compromisos internacionales, en particular los relacionados con los tratados de paz existentes y con los acuerdos internacionales sobre control de armamento.

16. El artículo 8 del título II dispone:

«El Consejo toma nota de que la Comisión tiene la intención de orientar sus actividades en orden a la consecución de los objetivos y prioridades de la presente Acción Común a través, llegado el caso, de las oportunas medidas comunitarias.»

17. El artículo 9, apartado 1, del título II dispone:

«El Consejo y la Comisión serán responsables de garantizar la coherencia de las actividades de la Unión Europea en el campo de las armas de pequeño calibre, en particular en relación con sus políticas de desarrollo. Para ello, los Estados miembros y la Comisión presentarán toda la información pertinente a los correspondientes órganos del Consejo. Éste y la Comisión garantizarán la aplicación de sus actividades respectivas, cada uno con arreglo a sus competencias.»

C. *Decisión impugnada*

18. El 2 de diciembre de 2004, el Consejo adoptó la Decisión impugnada, con vistas a una contribución de la Unión Europea a la CEDEAO en el marco de la moratoria sobre las armas ligeras y de pequeño calibre.[9] Como fundamento jurídico la Decisión impugnada menciona la Acción Común controvertida, en particular su artículo 3, así como el artículo 23 UE, apartado 2.

9 — Esta moratoria fue acordada solemnemente por los Jefes de Estado y de Gobierno de la CEDEAO en la cumbre de Abuja, los días 30 y 31 de octubre de 1998, por una duración de tres años, y renovada por tres años más en 2001. El texto de la «Moratoria sobre la importación, la exportación y la fabricación de armas ligeras y de pequeño calibre en el África Occidental» está disponible en la dirección de Internet siguiente: http://www.grip.org/bdg/g1650.html

19. La Decisión impugnada retoma en su preámbulo los considerandos siguientes:

«(1) La acumulación y proliferación excesivas e incontroladas de armas ligeras y de pequeño calibre constituyen una amenaza para la paz y la seguridad y reducen las perspectivas de desarrollo sostenible, lo que sucede en particular en el caso de África occidental.

(2) En la prosecución de los objetivos mencionados en el artículo 1 de la Acción Común 2002/589/PESC, la Unión Europea tiene intención de actuar en el marco de los organismos internacionales competentes para promover medidas que fomenten la confianza. En este sentido, la presente Decisión está orientada a aplicar dicha Acción Común.

(3) La Unión Europea considera que una contribución financiera y una asistencia técnica servirían para consolidar la iniciativa de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) en el ámbito de las armas ligeras y de pequeño calibre.

(4) Por lo tanto, la Unión Europea tiene intención de aportar una ayuda financiera y una asistencia técnica a la CEDEAO con arreglo al título II de la Acción Común [controvertida].»

20. A tenor del artículo 1 de la Decisión impugnada, la Unión Europea contribuirá a la realización de proyectos en el marco de la moratoria de la CEDEAO sobre la importación, la exportación y la fabricación de armas ligeras y de pequeño calibre. A tal fin, aportará una contribución financiera y una asistencia técnica para crear la unidad de armas ligeras dentro de la secretaría técnica de la CEDEAO y para transformar esta moratoria en un convenio sobre las armas ligeras y de pequeño calibre entre los Estados de la CEDEAO.

21. El artículo 3 de la Decisión impugnada dispone:

«La Comisión se encargará de la ejecución financiera de la presente Decisión. A tal fin, la Comisión celebrará un acuerdo de financiación con la CEDEAO sobre las condiciones de utilización de la contribución de la Unión Europea, que adoptará la forma de una ayuda no reembolsable. […]»

22. El artículo 4, apartado 2, de la Decisión impugnada, establece:

«La Presidencia y la Comisión presentarán a los órganos competentes del Consejo

informes periódicos sobre la coherencia de las actividades de la Unión Europea en el ámbito de las armas ligeras y de pequeño calibre, teniendo en cuenta en particular sus políticas en materia de desarrollo, de conformidad con el apartado 1 del artículo 9 de la Acción Común [controvertida]. La Comisión informará más en particular sobre los aspectos mencionados en la primera frase del artículo 3. Dicha información deberá basarse en particular en informes periódicos facilitados por la CEDEAO en el marco de su relación contractual con la Comisión.»

23. En el momento de la adopción de la Decisión impugnada, la Comisión hizo la siguiente declaración:

«La Comisión considera que no debería haberse adoptado la presente Acción Común y que la financiación del proyecto debería haber correspondido al 9Â° [Fondo Europeo de Desarrollo (FED)] en virtud del Acuerdo de Cotonú. Esto se desprende claramente del apartado 3 del artículo 11 del Acuerdo de Cotonú, que menciona específicamente la lucha contra la acumulación de armas pequeñas y ligeras como actividad importante. Se refleja asimismo en la nota de la línea correspondiente del presupuesto PESC (19 03 02) del ejercicio 2004, la cual excluye la financiación PESC de dichos proyectos cuando estén ya cubiertos por las disposiciones del Acuerdo de Cotonú.

La Acción Común relativa a la financiación con arreglo a la PESC habría cumplido los requisitos del 9Â° FED siendo plenamente coherente con el programa indicativo regional de la CEDEAO, como lo demuestra el hecho de que la Comisión esté ya preparando una propuesta financiera para una cantidad indicativa de 1,5 millones de euros que apoye la aplicación de la moratoria de la CEDEAO sobre las armas pequeñas y ligeras.

Por último la Acción Común corresponde a las competencias compartidas en las que se basan la política de desarrollo de la Comunidad y el Acuerdo de Cotonú. Tales sectores de competencias compartidas gozan de la misma protección del artículo 47 del Tratado de la Unión Europea que los sectores de competencia exclusiva comunitaria; de otro modo el artículo 47 se vería privado de gran parte de sus útiles efectos. La Comisión se reserva sus derechos en este asunto.» [10]

III. Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

24. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la Decisión impugnada.

10 — Doc. nº 15236/04 PESC 1039, de 25 de noviembre de 2004.

— Declare ilegal, y por consiguiente inaplicable, la Acción Común controvertida, en particular su título II.

25. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso de anulación de la Decisión impugnada por infundado.

— Acuerde la inadmisión de la solicitud de la Comisión encaminada a obtener una declaración de inaplicabilidad de la Acción Común controvertida y, a título subsidiario, la desestime por infundada.

— Condene en costas a la Comisión.

26. Mediante auto de 7 de septiembre de 2005, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Parlamento Europeo en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

27. Mediante auto del mismo día el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de España, de la República Francesa, del Reino de los Países Bajos, del Reino de Suecia y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones del Consejo. Mediante auto de 12 de septiembre de 2005, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de Dinamarca igualmente en apoyo de las pretensiones del Consejo.

28. La Comisión y el Consejo, así como las partes admitidas como coadyuvantes, fueron oídas en la vista que tuvo lugar el 5 de diciembre de 2006, a excepción del Reino de los Países Bajos, que no estuvo representado.

IV. Análisis

A. *Sobre la admisibilidad*

1. Sobre la admisibilidad de la demanda de anulación de la Decisión impugnada

29. No hay duda de que el recurso de anulación de la Decisión impugnada es admisible —ni el Consejo ni las partes que han intervenido en apoyo de sus pretensiones

han pretendido lo contrario— por cuanto pretende que se declare que el acto adoptado por el Consejo en el marco del título V del Tratado UE («disposiciones relativas a la [PESC]») invade las competencias de la Comunidad Europea en materia de cooperación al desarrollo.

30. En efecto, aunque la Decisión impugnada, basada en el artículo 23 UE y en la Acción Común controvertida adoptada en virtud del título V del Tratado UE, no está, en principio, sometida al control jurisdiccional en aplicación del artículo 230 CE, procede recordar que, con arreglo al artículo 47 UE, letra f), las disposiciones del Tratado CE relativas a la competencia del Tribunal de Justicia y a su ejercicio son aplicables, en particular, al artículo 47 UE, el cual dispone que ninguna disposición del Tratado UE afectará al Tratado CE.

31. A semejanza de lo que se ha deducido de los artículos 46 UE, letra f), y 47 UE a propósito del control jurisdiccional de los actos del Consejo adoptados sobre la base del actual título VI del Tratado UE (tercer pilar), corresponde pues al Tribunal de Justicia velar por que los actos que, según el Consejo, están comprendidos en el ámbito de aplicación del título V del Tratado UE no invadan las competencias que las disposiciones del Tratado CE confieren a la Comunidad. [11]

11 — Véanse las sentencias de 12 de mayo de 1998, Comisión/Consejo (C-170/96, Rec. p. I-2763), apartado 16, y de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo (C-176/03, Rec. p. I-7879), apartado 39.

2. Sobre la admisibilidad de la excepción de ilegalidad de la Acción Común controvertida

a) Alegaciones de las partes

32. Según el Consejo, apoyado por los Gobiernos español y del Reino Unido, la excepción de ilegalidad propuesta por la Comisión contra la Acción Común controvertida es inadmisible en la medida en que el Tribunal de Justicia no es competente para resolver sobre la legalidad de un acto correspondiente a la PESC, por una parte, y en que un demandante privilegiado, como la Comisión, no puede proponer una excepción de ilegalidad contra un acto del que habría podido solicitar directamente su anulación mediante un recurso con arreglo al artículo 230 CE, por otra.

33. En su réplica y en sus observaciones escritas sobre los escritos de contestación respectivos de los Gobiernos español y del Reino Unido, la Comisión refuta las objeciones a la admisibilidad de la excepción de ilegalidad recordando, en primer lugar, que ésta no se ha planteado más que a la luz del artículo 47 UE, a saber, por los mismos motivos sobre los que se basa su recurso principal de anulación de la Decisión impugnada y, a continuación, que un demandante privilegiado puede alegar conforme a Derecho la ilegalidad de un acto normativo cuando la mencionada ilegalidad se manifieste plenamente en el momento de su

aplicación concreta, después de la expiración del plazo previsto por el artículo 230 CE, párrafo quinto, para interponer un recurso de anulación contra dicho acto.

b) Análisis

34. Debo precisar de entrada que considero necesario examinar la admisibilidad de la excepción de ilegalidad de la Acción Común controvertida en la medida en que, sobre el fondo, la apreciación de la legalidad de la Decisión impugnada no puede, en mi opinión, ser disociada de la de las disposiciones de la Acción Común controvertida.

35. La excepción de inadmisibilidad planteada por el Consejo y por los Gobiernos español y del Reino Unido suscita, en esencia, dos tipos de dificultades. Por una parte, si, en el marco del Tratado CE, un demandante «privilegiado» puede alegar la ilegalidad de un acto que, sin lugar a dudas, hubiese podido impugnar directamente con arreglo al artículo 230 CE. Por otra, si la respuesta a esta cuestión es positiva, o al menos lo es parcialmente, se trata de determinar si esta solución puede extenderse a una situación en la que, como en el caso de autos, el acto cuya ilegalidad se alega fue adoptado con arreglo al título V del Tratado UE. Estas dos cuestiones serán examinadas por turno más adelante.

i) Sobre la admisibilidad de una excepción de ilegalidad planteada por un demandante «privilegiado» frente a un reglamento con arreglo al artículo 241 CE

36. Procede recordar que, en virtud del artículo 241 CE, *aunque* haya expirado el plazo previsto en el artículo 230 CE, párrafo quinto, *cualquiera de las partes* de un litigio en el que se cuestione un *reglamento* adoptado conjuntamente por el Parlamento y el Consejo o un reglamento del Consejo, de la Comisión o del Banco Central Europeo, podrá acudir al Tribunal de Justicia alegando la inaplicabilidad de dicho reglamento por los motivos previstos en el artículo 230 CE, párrafo segundo. [12]

37. Por lo que se refiere a la naturaleza del acto en cuestión, la jurisprudencia admite que la excepción de ilegalidad no puede limitarse a los actos que revistan la forma de un reglamento en el sentido del artículo 241 CE, sino que, favoreciendo una interpretación amplia del artículo mencionado, se ciñe más bien al contenido del acto cuya ilegalidad se alega, que debe tener un «carácter general». [13]

12 — El subrayado es mío.

13 — Sentencia de 6 de marzo de 1979, Simmenthal/Comisión (92/78, Rec. p. 777), apartados 40 y 41. Véanse también, en particular, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 26 de octubre de 1993, Reinarz/Comisión (T-6/92 y T-52/92, Rec. p. II-1047), apartado 56, y de 2 de octubre de 2001, Martínez y otros/Parlamento (T-222/99, T-327/99 y T-329/99, Rec. p. II-2823), apartado 134.

38. Esta precisión tiene ya una primera consecuencia y es la preclusión del derecho de todo demandante, y por tanto también el de un demandante privilegiado, a proponer una excepción de ilegalidad frente a decisiones de las que es destinatario formal si omitió impugnarlas directamente en el plazo establecido en el artículo 230 CE, párrafo segundo, [14] salvo en el supuesto —en cualquier caso no pertinente en el asunto de autos— de que el acto en cuestión adolezca de vicios especialmente graves y evidentes hasta el extremo de poder ser calificado de acto inexistente. [15]

39. Respecto del ámbito de aplicación *ratione materiae* del artículo 241 CE, a pesar de que su tenor permite a cualquiera de las partes alegar con carácter incidental, aunque haya expirado el plazo previsto en el artículo 230, párrafo quinto, la inaplicabilidad de un reglamento —entendido como un acto que presenta un «carácter general»—, la problemática de la admisibilidad de una excepción de ilegalidad, planteada con arreglo al artículo 241 CE por un demandante privilegiado, tal como una institución comunitaria o un Estado miembro, se ha suscitado sin embargo en varias ocasiones a lo largo de las últimas décadas.

40. La recurrencia de esta cuestión parece haber sido parcialmente ocasionada por el rechazo reiterado del Tribunal de Justicia a resolver sobre la admisibilidad de excepciones de ilegalidad planteadas por demandantes privilegiados frente a reglamentos comunitarios, bien en el marco de un recurso de anulación de un acto basado en el reglamento en cuestión, bien como medio de defensa para oponerse al alegado incumplimiento de un reglamento, [16] a pesar de las propuestas de varios abogados generales, lo cuales, en referencia esencialmente al tenor del artículo 241 CE, se pronunciaron favorablemente sobre la admisibilidad de estas demandas de carácter incidental. [17]

41. Señalemos que, aunque en algunos de estos asuntos el Tribunal de Justicia examinó

14 — Véanse, en relación con los demandantes privilegiados, las sentencias de 12 de octubre de 1978, Comisión/Bélgica (156/77, Rec. p. 1881), apartado 21; de 30 de junio de 1988, Comisión/Grecia (226/87, Rec. p. 3611), apartado 14; de 10 de junio de 1993, Comisión/Grecia (C-183/91, Rec. p. I-3131), apartado 10, y de 29 de junio de 1995, España/Comisión (C-135/93, Rec. p. I-1651), apartados 16 y 17. En materia de ayudas de Estado, el juez comunitario consideró que había precluido la posibilidad de plantear una excepción de ilegalidad frente a una decisión de la Comisión que declaraba la incompatibilidad de una ayuda individual para el beneficiario de la misma, aunque no fuese formalmente destinatario de la citada decisión, pero contra la que habría podido sin duda alguna interponer un recurso de anulación: véase, respecto de una excepción planteada ante el juez nacional (situación en la que el artículo 241 CE no es aplicable), la sentencia de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Rec. p. I-833), apartados 17 y 18, y ante el juez comunitario, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 septiembre de 1995, TWD/Comisión (T-244/93 y T-486/93, Rec. p. II-2265), apartado 103.

15 — Véase la sentencia de 30 de junio de 1988, Comisión/Grecia, antes citada (apartado 16 y jurisprudencia allí citada).

16 — Véanse las sentencias de 13 de julio de 1966, Italia/Consejo y Comisión (32/65, Rec. p. 563); de 18 de septiembre de 1986, Comisión/Alemania (116/82, Rec. p. 2519); de 12 de febrero de 1987, Francia/Comisión (181/85, Rec. p. 689), apartado 31; de 27 de septiembre de 1988, Grecia/Consejo (204/86, Rec. p. 5323); de 25 de julio de 1991, Comisión/España (C-258/89, Rec. p. I-3977), y de 18 de septiembre de 2003, Grecia/Comisión (C-331/00, Rec. p. I-9085). En este último asunto la excepción de ilegalidad no fue planteada claramente por parte de Grecia (véase el punto 114 de las conclusiones del Abogado General Tizzano).

17 — Véanse las conclusiones del Abogado General Roemer presentadas en el asunto Italia/Consejo y Comisión, antes citado, p. 600; las conclusiones del Abogado General Sir Gordon Slynn en el asunto Francia/Comisión, antes citado, p. 703; el punto 6 de las conclusiones del Abogado General Manzini en el asunto Grecia/Consejo, antes citado, y los puntos 23 a 32 de las conclusiones del Abogado General Darmon en el asunto Comisión/España, antes citado.

a fondo las ilegalidades alegadas de los reglamentos en cuestión, [18] al tiempo que concluía favorablemente sobre la admisibilidad de las excepciones de ilegalidad propuestas, [19] la negativa a decidir expresamente sobre dicha admisibilidad ha continuado alimentando ciertos interrogantes, que es posible suponer estuviesen también en el origen de la reserva expresada por el Abogado General Jacobs en sus conclusiones, leídas el 3 de octubre de 2002, en el asunto Comisión/BCE [20] —sobre la que volveré más tarde— acerca de formular una «opinión definitiva» sobre la cuestión. [21]

42. La controversia parece también haber sido suscitada por una interpretación *a contrario* de la motivación de determinadas sentencias en las que el juez comunitario consideró que el artículo 241 CE constituye la expresión de un principio general que garantiza a cualquiera de las partes el derecho de impugnar con carácter incidental la validez de reglamentos o de actos comunitarios de «carácter general», *si* la parte en cuestión no disponía del derecho a interponer, con arreglo al artículo 230 CE, un recurso directo contra tales actos. [22]

43. Esta motivación parecía así supeditar la facultad para desencadenar el control de un reglamento por la vía de los incidentes a la falta de posibilidad de instar la nulidad de dicho acto.

44. No es por ello banal señalar que tanto el Consejo como el Gobierno español basan en gran medida sobre esta línea argumental su excepción de inadmisibilidad, en oposición a la excepción de ilegalidad de la Acción Común controvertida planteada por la Comisión.

45. Además, la controversia no se disipó ciertamente al dictarse la sentencia Nachi Europe, pronunciada en la compleja materia de la imposición de los derechos antidumping y en la cual el Tribunal de Justicia consideró que una empresa que disponía, sin lugar a dudas, de un derecho a recurrir ante el juez comunitario para solicitar la anulación de

18 — Tal fue el caso en las sentencias antes citadas Comisión/Alemania (apartado 8), Francia/Comisión (apartados 4, 5 y 31), Grecia/Consejo (apartado 11), y Grecia/Comisión (apartado 97). Hemos de señalar que en la sentencia Italia/Consejo y Comisión, antes citada, el Tribunal de Justicia desestimó la excepción de ilegalidad por inadmisible dado que no existía ningún vínculo entre el reglamento cuya ilegalidad de alegaba y el acto impugnado; en el asunto Comisión/España, antes citado, el Tribunal de Justicia eludió la dificultad procesal al considerar (apartado 6 de la sentencia) que el motivo de defensa invocado por el Gobierno español no estaba dirigido contra el reglamento en cuestión en cuanto tal, sino contra la interpretación del mencionado reglamento expuesta por la Comisión en su recurso de incumplimiento.

19 — Observo, sin embargo, que en la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, no se prestó ninguna atención particular a este problema procesal, mientras que en la sentencia Grecia/Comisión, antes citada, el Abogado General Tizzano había propuesto, en el punto 114 de sus conclusiones, desestimar la excepción de ilegalidad, a título principal, por inadmisible, al no haber impugnado el Gobierno helénico el reglamento en cuestión dentro de los plazos establecidos en el artículo 230 CE.

20 — Sentencia de 10 de julio de 2003 (C-11/00, Rec. p. I-7147).

21 — Puntos 100 y 190 de sus conclusiones en el asunto Comisión/BCE, antes citado.

22 — Véase la sentencia Simmenthal/Comisión, antes citada (apartado 39). Véanse también las sentencias del Tribunal de Primera Instancia, Martínez y otros/Parlamento, antes citada (apartado 133), y de 10 de abril de 2003, Asessandrini y otros/Comisión (T-93/00 y T-46/01, Rec. p. II-1635), apartado 76 (el subrayado es mío).

un reglamento comunitario que fijaba derechos antidumping no podía, con ocasión de un litigio ante un tribunal nacional, volver a poner en cuestión, con carácter incidental, la validez de dicho reglamento, por motivos de seguridad jurídica. [23]

46. Aunque la motivación de esta solución descansa también sobre la naturaleza híbrida de este tipo de reglamentos, a saber, normativa y a la vez capaz de afectar directa e individualmente a los particulares, [24] el recuerdo de la fórmula empleada en la sentencia Simmenthal/Comisión, [25] puesta de relieve en el apartado 42 anterior, así como su extensión al supuesto de un reglamento comunitario, sin que, además, la motivación del Tribunal de Justicia pareciese limitada a la particularidad de los reglamentos antidumping, pudo también contribuir a que se mantuviesen las dudas respecto de la suerte reservada a una excepción de ilegalidad planteada por demandantes privilegiados ante el Tribunal de Justicia, en el marco de la aplicación formal del artículo 241 CE.

47. Entretanto el Tribunal de Justicia aportó precisiones importantes en su sentencia Comisión/BCE, antes citada, que llevan a admitir que un demandante privilegiado puede alegar ante el Tribunal de Justicia, por vía de la excepción de ilegalidad, la inaplicabilidad de un reglamento que tenga carácter general o normativo.

48. En ese asunto, la Comisión solicitaba la anulación de una decisión del Banco Central Europeo (BCE) relativa a la prevención del fraude, con motivo de que dicha decisión infringía el Reglamento (CE) nº 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). [26] Como uno de los medios de defensa que el BCE opuso al recurso de anulación, este alegaba que el Reglamento nº 1073/1999 era ilegal y debía ser declarado inaplicable con arreglo al artículo 241 CE, al haber sido adoptado infringiendo diversas disposiciones del Tratado, en particular el artículo 105 CE, apartado 4, relativo a la consulta al BCE. La Comisión consideraba que semejante medio de defensa era inadmisible, por haber precluido para el BCE la posibilidad de proponer una excepción de ilegalidad frente a un acto del que hubiese podido solicitar su anulación con arreglo al artículo 230 CE.

49. Después de recordar, por una parte, que el destinatario de una decisión individual no puede ya alegar la ilegalidad de la misma y, por otra, que con arreglo a la sentencia Nachi

23 — Sentencia de 15 de febrero de 2001 (C-239/99, Rec. p. I-1197), apartados 37 y 38.

24 — Apartado 37, *in fine,* de la sentencia.

25 — Sentencia antes citada (apartado 39).

26 — DO L 136, p. 1.

Europe, antes citada, un reglamento comunitario puede adquirir firmeza respecto de un particular al que afecte como si se tratase de una decisión individual cuya anulación hubiese podido solicitar, sin lugar a dudas, con arreglo al artículo 230 CE, [27] el Tribunal de Justicia indicó que «los principios [...] *en modo alguno* afectan a la regla que formula el artículo 241 CE, a cuyo *tenor* cualquiera de las partes de un litigio en el que se cuestione un reglamento de los que contempla dicha disposición podrá acudir al Tribunal de Justicia, alegando la inaplicabilidad de dicho reglamento por los motivos previstos en el artículo 230 CE, párrafo segundo». [28] Dado que, en este asunto, el «carácter normativo» del Reglamento nº 1073/1999 no había sido puesto en duda por ninguna de las partes, y que, en particular, nadie había alegado ni que dicho Reglamento debiera asimilarse a una decisión ni que en tal supuesto el BCE fuese su destinatario, [29] el Tribunal de Justicia desestimó la excepción de inadmisibilidad y examinó en cuanto al fondo la excepción de ilegalidad propuesta por el BCE.

50. Al basarse únicamente en una interpretación literal del artículo 241 CE con vistas a reconocer a cualquiera de las partes el derecho a alegar, con carácter incidental, la inaplicabilidad de un reglamento «de carácter normativo», el Tribunal de Justicia avaló, esta vez de manera explícita, la posición que algunos de sus Abogados Generales habían puesto de relieve con anterioridad.

51. Si tras la lectura de la sentencia Comisión/BCE, antes citada, aún subsistiese alguna duda en relación con la extensión de la solución adoptada a todos los demandantes privilegiados, por lo que se refiere a la admisibilidad de la excepción de ilegalidad planteada por el BCE, teniendo en cuenta que, con arreglo al artículo 230 CE, párrafo tercero, este último no está legitimado activamente más que al objeto de salvaguardar sus prerrogativas, hay un argumento literal y lógico que se añade al señalado por la sentencia mencionada y que milita a favor de dicha extensión.

52. En efecto, procede recordar que el artículo 241 CE concede a cualquiera de las partes el derecho a alegar la inaplicabilidad de un reglamento en un litigio en el que éste se cuestione «*aunque* haya expirado el plazo previsto en el párrafo quinto del artículo 230 [CE]». [30]

53. Ahora bien, sería poco convincente que la facultad de alegar la ilegalidad de un reglamento quedase exclusivamente reservada a las partes que no hubiesen podido interponer un recurso de anulación, dado que, a tenor del artículo 241 CE, dicha excepción puede ser alegada «aunque» haya expirado el plazo previsto para interponer un recurso de anulación. [31]

27 — Véanse respectivamente los apartados 74 y 75 de la sentencia.

28 — Apartado 76 de la sentencia (el subrayado es mío).

29 — Apartado 77 de la sentencia.

30 — El subrayado es mío.

31 — Véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Darmon, antes citadas (punto 25).

54. El artículo 241 CE abre incontestablemente, por tanto, la posibilidad de que los demandantes privilegiados puedan proponer, con carácter incidental, una excepción de ilegalidad frente a un Reglamento «de carácter normativo», aun en el caso de que hubiesen podido impugnar directamente dicho acto en el plazo establecido en el artículo 230 CE, párrafo quinto.

55. Procede determinar, por consiguiente, si dicha conclusión puede extenderse a un caso en el que la Comisión proponga la excepción de ilegalidad frente a una acción común adoptada sobre la base del título V del Tratado UE.

ii) Sobre la admisibilidad de una excepción de ilegalidad propuesta frente a una acción común adoptada sobre la base del título V del Tratado UE

56. En primer lugar, considero que la primera parte de la excepción de inadmisibilidad alegada por el Consejo, formulada de forma general y relativa a la incompetencia del Tribunal de Justicia para resolver sobre la excepción de ilegalidad respecto de la Acción Común controvertida, debe ser desestimada por motivos análogos a los expuestos en el punto 31 anterior.

57. En efecto, al ser aplicables al artículo 47 UE, las disposiciones del Tratado CE relativas a la competencia del Tribunal de Justicia y a su ejercicio, entre las que se encuentra ciertamente el artículo 241 CE, el Tribunal de Justicia puede ser llamado a examinar, con carácter incidental, si una acción común del Consejo, adoptada con arreglo al título V del Tratado UE, sobre la que se basa la decisión objeto de recurso, es inaplicable en la medida en que el Consejo, al adoptar dicha acción común, haya invadido las competencias atribuidas a la Comunidad por el Tratado CE.

58. Tal como resulta del punto precedente, el artículo 47 UE impone naturalmente límites a la competencia del Tribunal de Justicia para resolver sobre la excepción de ilegalidad de un acto adoptado sobre la base del título V del Tratado UE, a semejanza de los que impone a la aplicación del artículo 230 CE a esos mismos actos. Así, los motivos alegados en apoyo de la excepción de ilegalidad, a semejanza de los alegados en apoyo del recurso principal de anulación, deben, en mi opinión, limitarse a impugnar la competencia del Consejo para adoptar el acto cuya ilegalidad se alega por razón de que dicho acto haya invadido las competencias atribuidas a la Comunidad por el Tratado CE.

59. A este respecto, procede observar que, sin desdecirse del alcance general de la excepción de ilegalidad planteada en sus pretensiones en relación con la totalidad de las disposiciones de la Acción Común controvertida, la Comisión precisó en sus escritos, sin embargo, que el título I de dicho

acto (es decir, los artículos 2 a 5) era competencia de la PESC, salvo «ciertos elementos» de su artículo 4. [32]

60. Esta postura debería conducir a constatar la incompetencia del Tribunal de Justicia para resolver sobre la excepción de ilegalidad por lo que se refiere a los artículos antes mencionados. Esta constatación no significa, sin embargo, que el Tribunal de Justicia no pueda tomar en consideración los mencionados artículos en su examen sobre la legalidad de la Decisión impugnada, en particular teniendo en cuenta que el visto único de esta última se refiere al artículo 3 de la Acción Común controvertida.

61. Por otra parte, considero que la admisibilidad de la excepción de ilegalidad en cuestión en el caso de autos depende menos del estatus de demandante privilegiado de la Comisión que de la naturaleza del acto cuya ilegalidad se alega.

62. En efecto, si la Acción Común controvertida reviste un carácter normativo o general, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, aproximándose de este modo a un reglamento, en el sentido del artículo 241 CE, la Comisión, como cualquiera de las partes, puede utilizar la vía establecida en esta disposición para impugnar, con carácter incidental, la competencia del Consejo para adoptar dicho acto. Por el contrario, si la Acción Común controvertida fuese considerada como una decisión que tiene por destinatario a la Comisión, habría prescrito el derecho de esta última a plantear una excepción de ilegalidad frente al acto mencionado.

63. A este respecto procede recordar que, con arreglo al artículo 14 UE, apartado 1, una acción común se refiere a una situación específica en la que se considera necesaria una acción operativa de la Unión y fija los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su duración. Además, con arreglo al artículo 14 UE, apartado 3, las acciones comunes son vinculantes para los Estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción.

64. En el caso de autos debemos recordar que el artículo 1 de la Acción Común controvertida define los objetivos relativos a la lucha contra la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas de pequeño calibre, mientras que los títulos I y II precisan los principios que rigen los aspectos de prevención y reacción y la contribución de la Unión Europea que permite alcanzar los principios citados, respectivamente. Según las disposiciones del título II de la Acción Común controvertida, el Consejo debe en particular decidir los principios, las normas y la financiación de los proyectos que contribuyan de manera directa y visible a la aplicación de los principios enunciados en el título I de la Acción Común controvertida. Además, en virtud del artículo 8 de la Acción Común

32 — Véanse, en particular, los puntos 52 a 54 de la demanda.

controvertida, el Consejo toma nota de que la Comisión tiene la intención de orientar sus actividades en orden a la consecución de los objetivos y prioridades de la Acción Común controvertida. Por último, el artículo 12 de la Acción Común controvertida dispone que entrará en vigor el día de su adopción, sin precisar sus destinatarios.

65. A la vista de estas características, y aun cuando la Acción Común controvertida presentase indudablemente, al menos respecto de su título II, un aspecto operativo, inherente a la naturaleza misma de dicho acto, no parece en absoluto revestir, ni siquiera el título II de dicho acto, un carácter decisorio respecto de la Comisión, de forma que tenga a ésta por destinataria.

66. A fin de cuentas, en apoyo de la excepción de inadmisibilidad planteada frente a la excepción de ilegalidad, no se ha alegado que la Acción Común controvertida revistiese, frente a la Comisión, el carácter de una decisión individual y ni el Consejo ni los Gobiernos español o del Reino Unido han discutido el carácter general de la Acción Común controvertida justamente defendido por la Comisión.

67. En estas condiciones considero que la excepción de ilegalidad propuesta por la Comisión frente a la Acción Común controvertida es admisible, al menos por lo que se refiere al título II de dicho acto.

68. Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación del Consejo según la cual los motivos desarrollados por la Comisión demuestran que la supuesta ilegalidad de la Acción Común controvertida era evidente en el momento de su adopción, de forma que ha precluido para la Comisión la posibilidad de proponer una excepción de ilegalidad frente a ella.

69. En efecto, ni semejante circunstancia es pertinente en el marco de una excepción de ilegalidad planteada frente a un reglamento, en el sentido del artículo 241 CE, ni puede ser tenida en cuenta para subordinar la admisibilidad de una excepción de ilegalidad frente a un acto de carácter general como es la Acción Común controvertida adoptada con arreglo al título V del Tratado UE.

70. Además, rechazar la pertinencia de dicha circunstancia no significa permitir a la Comisión que eluda el plazo imperativo establecido en el artículo 230 CE, párrafo quinto, para la interposición de un recurso de anulación. En efecto, el recurso presentado por la Comisión constituye únicamente una declaración de inaplicabilidad de la Acción

Común controvertida en el caso de autos, con arreglo al artículo 241 CE, y no conlleva la anulación de dicho acto o de algunas de sus disposiciones en caso de que fuese admitido el recurso.

71. Procede pues, en mi opinión, desestimar la excepción de inadmisibilidad opuesta por los Gobiernos español y del Reino Unido y estimar la admisibilidad de la excepción de ilegalidad planteada por la Comisión respecto de la Acción Común controvertida o, al menos, de su título II.

72. La pretensión de anulación de la Decisión impugnada y la solicitud de la Comisión de que se declare inaplicable la Acción Común controvertida o, al menos, el título II de esta última, son por tanto admisibles.

B. *Sobre el fondo*

73. Tal como ponen de relieve sus escritos respectivos, las partes principales y los coadyuvantes discrepan, en primer lugar, sobre la interpretación y el alcance del artículo 47 UE y, en segundo lugar, sobre la relación que existe entre la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre y las competencias comunitarias. En tercer lugar, de los argumentos expuestos sobre las dos cuestiones precedentes extraen consecuencias diametralmente opuestas en cuanto a la legalidad de la Decisión impugnada y de la Acción Común controvertida.

74. Examinaré, por tanto, esos tres puntos a continuación:

1. Sobre la interpretación y el alcance del artículo 47 UE

a) Alegaciones de las partes

75. La Comisión, apoyada por el Parlamento, estima que la Decisión impugnada relativa a la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre debe ser anulada puesto que invade las competencias atribuidas a la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, e infringe así el artículo 47 UE.

76. Según la Comisión y el Parlamento, el artículo 47 UE tiene por finalidad proteger las competencias comunitarias frente a la acción de la Unión Europea basada en el tratado UE, al establecer una frontera «fija» entre las competencias de la Comunidad y las de la Unión Europea.

77. En virtud del artículo 47 UE, la relación entre las competencias comunitarias y las de la Unión Europea cuando actúa en el marco de la PESC no es similar a la que tiene lugar entre las competencias comunitarias y las competencias de los Estados miembros en tanto en cuanto no es posible recurrir al principio de preclusión para delimitar las competencias de la Comunidad y de la Unión Europea. Si en un ámbito de competencias compartidas, como la política de cooperación al desarrollo, los Estados miembros siguen siendo competentes para actuar solos, de forma individual o colectiva, mientras la Comunidad no haya ejercido aún su competencia, no ocurre lo mismo con la Unión Europea la cual, con arreglo al artículo 47 UE, debe respetar las competencias, exclusivas o no, de la Comunidad, aun en el caso de competencias no ejercidas.

78. El Consejo alega que si el debate sobre el reparto de competencias entre la Comunidad y la Unión Europea es ciertamente pertinente, no es menos cierto que, en el caso de autos, la Comunidad no tiene ninguna competencia (actual o potencial) en la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre.

79. En relación con la interpretación del artículo 47 UE, el Consejo mantiene que esta disposición busca preservar el equilibrio de poderes establecido por los tratados y no puede ser interpretada en el sentido de que pretende proteger las competencias atribuidas a la Comunidad en detrimento de las atribuidas a la Unión Europea. En efecto, con arreglo al artículo 5 CE, la Comunidad no puede actuar más que dentro de los límites de las competencias que le atribuye el Tratado CE y de los objetivos que éste le asigna.

80. El Consejo añade que el artículo 47 UE no impide la adopción, en el marco de la PESC, de medidas que se valen de los mismos instrumentos que la Comunidad emplea en el marco de la cooperación al desarrollo, siempre que dichas medidas no se dirijan a lograr objetivos de cooperación al desarrollo sino únicamente los relativos a la PESC.

81. El Gobierno del Reino Unido, por su parte, estima que para que un acto adoptado con arreglo al Tratado UE pueda ser considerado contrario al artículo 47 UE deben cumplirse dos requisitos.

82. En primer lugar, la Comunidad debe ser competente para adoptar un acto que tenga la misma finalidad y el mismo contenido.

Incluso si el acto adoptado con arreglo al Tratado UE se refiere a una materia en la que la Comunidad hubiese podido actuar en virtud de los objetivos que le han sido asignados, no habría infracción del artículo 47 UE si dicho acto persiguiese un objetivo totalmente diferente, en concreto un objetivo de competencia específica de la PESC.

83. En segundo lugar, el acto basado en el Tratado UE debe invadir una competencia atribuida a la Comunidad de forma que se impida o limite su ejercicio. Ahora bien, semejante efecto de preclusión está excluido en un campo, como la cooperación al desarrollo, en el que la Comunidad dispone de competencias paralelas. En un ámbito de competencias paralelas, el mero hecho de que la Comunidad haya ejercido su competencia no impide a la Unión Europea ejercer la suya. La única obligación que pesa entonces sobre la Unión Europea es la del respeto de la obligación de coherencia contemplada en el artículo 3 UE.

b) Análisis

84. El virulento debate que enfrenta más concretamente a la Comisión y al Gobierno del Reino Unido en relación con la interpretación del artículo 47 UE no parece más que la parte emergente de una diferencia más fundamental relativa a la estructura de la Unión Europea.

85. Según el modelo defendido por la Comisión, las relaciones que mantienen la Unión Europea y la Comunidad no son comparables a las que rigen las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros. En este modelo, que podríamos calificar como «triangular», la Unión Europea posee y ejerce competencias propias que no equivalen simplemente al ejercicio colectivo de las competencias que conservan los Estados miembros. Así es como la Comisión defiende la tesis de una frontera «fija» entre la Comunidad y la Unión Europea, cuando actúa en el marco de la PESC.

86. Por el contrario, el Gobierno del Reino Unido defiende un modelo que se podría llamar «dualista», al asimilar la frontera entre las competencias de la Comunidad y las de la Unión Europea a la que separa a la Comunidad y sus Estados miembros. En otros términos, según este planteamiento una acción de la Unión Europea con arreglo al título V del Tratado UE, que persiga uno de los objetivos establecidos en el artículo 11 UE, apartado 1, como el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, no puede invadir *jamás* las competencias de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, ni siquiera en el caso de que esta acción posea un contenido similar al de la acción que adopte la Comunidad, dado que, a semejanza de sus Estados miembros, la Unión estaría ejerciendo

competencias paralelas a las de la Comunidad, quedando así sin interés el recurso al artículo 47 UE. [33]

87. Este debate podría *a priori* parecer retórico en la medida en que ni la Comisión ni el Gobierno del Reino Unido niegan que el examen que debe realizar el Tribunal de Justicia con el fin de verificar la eventual infracción del artículo 47 UE debe basarse en la apreciación del objetivo y del contenido de la Decisión impugnada a la luz de la Acción Común controvertida. Sin embargo, de los escritos del Gobierno del Reino Unido resulta también claramente que su tesis implica que el recurso debe ser desestimado sin examinar el contenido de la Decisión impugnada, dado que, en realidad, sólo el objetivo perseguido por la acción de la Unión Europea es verdaderamente relevante para constatar una infracción del artículo 47 UE en el caso de autos.

88. A pesar de la sutileza del análisis propuesto por el Gobierno del Reino Unido considero que su argumentación descansa sobre ciertas premisas erróneas sobre la interpretación del artículo 47 UE, tal como ésta resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que deben conducir a descartar su tesis.

89. De forma general, es necesario constatar en primer lugar que el Gobierno del Reino Unido no pretende que la Unión Europea pueda adoptar una acción, en concepto de la PESC, con un objetivo socioeconómico de cooperación al desarrollo, sin infringir el artículo 47 UE. En efecto, este Gobierno parece admitir, a semejanza de la posición explícita del Consejo sobre este punto, que la Unión Europea no puede perseguir semejante objetivo en el marco del título V del Tratado UE. En cualquier caso, tanto el Consejo como el Gobierno del Reino Unido mantienen que la Decisión impugnada y la Acción Común controvertida persiguen un objetivo que compete a la PESC.

90. Por el contrario, el Gobierno del Reino Unido mantiene que, por razón del paralelismo de competencias, la Comunidad no se ve nunca imposibilitada para adoptar una acción en concepto de cooperación al desarrollo, ni siquiera cuando la Unión Europea, en el marco de la PESC, ha adoptado una acción de contenido similar (a saber, en el caso de autos, ayuda financiera o técnica a una organización regional africana) pero que persigue uno de los objetivos fijados en el artículo 11 UE, apartado 1, en este caso el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional. Esta tesis descansa en parte sobre la premisa de que, en virtud de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para que se constate una infracción del artículo 47 UE tienen que cumplirse dos requisitos autónomos: por una parte, la Comunidad debe ser competente para

33 — Véanse, en particular, los puntos 70 a 72 del escrito de formalización de la intervención del Gobierno del Reino Unido.

adoptar un acto de contenido y, sobre todo, objetivo análogos a los del acto adoptado por la Unión Europea y, por otra, la existencia de una invasión de las competencias de la Comunidad.

91. Es necesario recordar que, con arreglo al artículo 47 UE, ninguna disposición del Tratado de la Unión Europea puede afectar a las disposiciones del Tratado CE. [34]

92. La función del artículo 47 UE consiste en preservar las competencias que las disposiciones del Tratado CE atribuyen a la Comunidad frente a cualquier invasión por actos que el Consejo considere que son competencia de los títulos V y VI del Tratado UE. [35]

93. Es preciso recordar también que, en la sentencia de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo, antes citada, el Tribunal de Justicia estimó el recurso de anulación interpuesto por la Comisión frente a la Decisión marco 2003/80/JAI del Consejo, adoptada con arreglo al título VI del Tratado UE, relativo a la protección del medio ambiente por el Derecho penal, [36] al constatar que, *tanto por su finalidad como por su contenido*, los artículos 1 a 7 de dicha Decisión marco tienen como objetivo principal la protección del medio ambiente y *podrían haber sido adoptados válidamente* sobre la base del artículo 175 CE. [37]

94. El Tribunal de Justicia precisó a continuación que «*en estas circunstancias*, la Decisión marco infringe en su conjunto, debido a su indivisibilidad, el artículo 47 UE, puesto que *invade las competencias* que el artículo 175 CE atribuye a la Comunidad». [38]

95. Contrariamente a lo que sugiere el Gobierno del Reino Unido, los motivos anteriormente citados de la sentencia de 13 de septiembre de 2005 no permiten concluir que la existencia de una invasión de las competencias de la Comunidad pueda constituir un requisito autónomo al del examen del contenido y finalidad del acto litigioso. Por el contrario, parece que, al introducir el apartado 53 de esta sentencia mediante la expresión «en estas circunstancias», el Tribunal de Justicia deduce la invasión de las competencias de la Comunidad y, por consiguiente, la infracción del artículo 47 UE de su

34 — Sentencia de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo, antes citada (apartado 38).

35 — Véanse las sentencias antes citadas de 12 de mayo de 1998, Comisión/Consejo (apartado16), y de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo (apartado 39).

36 — Esta Decisión marco se publicó en el DO 2003, L 29, p. 55.

37 — Sentencia antes citada (apartado 51), el subrayado es mío. El Tribunal de Justicia, tal como anunciaba en el apartado 45 de esa sentencia, aplicó su jurisprudencia reiterada relativa a la elección de la base jurídica de un acto comunitario en virtud de la cual dicha elección «debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto».

38 — Ibídem (apartado 53), el subrayado es mío.

examen previo del objetivo y contenido de la Decisión marco del Consejo. A consecuencia de dicho examen el Tribunal de Justicia pudo constatar, por tanto, que se había infringido el artículo 47 UE, sin que tuviese que verificar si se había cumplido el requisito suplementario de la invasión de las competencias de la Comunidad.

96. A continuación debe examinarse el argumento del Gobierno del Reino Unido de que, en razón del carácter paralelo o complementario de las competencias atribuidas a la Comunidad en relación con las de los Estados miembros en materia de cooperación al desarrollo, [39] una acción de la Unión Europea que persiga un objetivo de la PESC no podría jamás invadir las competencias de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

97. A este respecto, procede en primer lugar señalar que este enfoque general queda subordinado al menos al examen por el Tribunal de Justicia del carácter auténtico del objetivo de la PESC perseguido por la acción de la Unión Europea con arreglo al título V del Tratado UE, y que esta última no puede perseguir, tal como admiten el Consejo y el Gobierno del Reino Unido, un objetivo de cooperación al desarrollo que no le sea asignado por alguna disposición del Tratado UE. [40]

98. En segundo lugar, procede observar que el artículo 47 UE no introduce ninguna graduación en la protección que otorga a las disposiciones del Tratado CE en función del reparto de competencias entre los Estados miembros y la Comunidad y, por tanto, según la naturaleza de las competencias atribuidas a la Comunidad. El artículo 47 UE parece reposar, pues, sobre la presunción de que el conjunto de las competencias atribuidas a la Comunidad, independientemente del reparto que exista entre la Comunidad y los Estados miembros, merece ser preservado de cualquier invasión que pudiese cometer la Unión Europea al adoptar un acto con arreglo a los títulos V o VI del Tratado UE.

99. Se desprende igualmente de las sentencias antes citadas de 12 de mayo de 1998, Comisión/Consejo, y de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo, que el Tribunal de Justicia ha examinado la eventual infracción del artículo 47 UE por actos adoptados por la Unión Europea en ámbitos (política de

39 — Hago constar, a los efectos oportunos, que el artículo I-12 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (DO 2004, C 310, p. 1) distingue tres «categorías» de competencias de la Unión (fusionada con la Comunidad), a saber, respectivamente, una competencia exclusiva, una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, ejerciendo éstos su competencia «en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla» y una competencia (no calificada) en determinados ámbitos «para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos».

40 — Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la elección de la base jurídica de un acto no puede depender únicamente de la convicción de una institución respecto del fin perseguido sino que, tal como ya se ha precisado en la nota 37 anterior, debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional: véanse, en particular, las sentencias de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo (45/86, Rec. p. 1493), apartado 11, y de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo (C-300/89, Rec. p. I-2867), apartado 10.

visados y política de medio ambiente, respectivamente) que no son competencia exclusiva de la Comunidad, sino que pertenecen a la esfera de competencia compartida entre la Comunidad y los Estados miembros, y en los que la Comunidad aún no había intervenido.

100. Estos elementos parecen constituir indicios de la irrelevancia, a efectos de la aplicación del artículo 47 UE, de la naturaleza de la competencia atribuida a la Comunidad y del reparto de competencias entre ésta y los Estados miembros, siempre que dicha competencia exista. Pues bien, es innegable que la competencia de la Comunidad en materia de cooperación al desarrollo existe, como muestran las disposiciones del título XX del Tratado CE.

101. Es cierto que, como mantiene el Gobierno del Reino Unido, la competencia de la Comunidad en materia de cooperación al desarrollo complementa la de los Estados miembros.

102. En efecto, procede observar que la política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, a la que se refieren el artículo 3 CE, apartado 1, letra r), y el título XX del Tratado CE, es, a tenor del artículo 177 CE, apartado 1, «complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros». El artículo 180 CE, apartado 1, dispone igualmente que «la Comunidad y los Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertarán sus programas de ayuda», y que «podrán emprender acciones conjuntas». El artículo 181 CE, párrafo primero, añade que, «en el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes», mientras que su segundo párrafo precisa que la competencia de la Comunidad en ese ámbito «no afectará a las competencias de los Estados miembros para negociar en los organismos internacionales y celebrar acuerdos internacionales».

103. Es por ello indudable, como ya había constatado el Tribunal de Justicia en una sentencia de 2 de marzo de 1994 — dictada después de la entrada en vigor del Tratado UE, pero cuyos hechos eran anteriores a la susodicha entrada en vigor — que en este ámbito la competencia de la Comunidad no es exclusiva. [41] El Tribunal de Justicia confirmó luego dicha apreciación, después de la entrada en vigor del Tratado UE, en la sentencia Portugal/Consejo. [42]

104. En la sentencia Parlamento/Consejo, antes citada, de la constatación del carácter

41 — Sentencia de 2 de marzo de 1994, Parlamento/Consejo (C-316/91, Rec. p. I-625), apartado 26.

42 — Sentencia de 3 de diciembre de 1996, Portugal/Consejo (C-268/94, Rec. p. I-6177), apartado 36. El Tribunal de Justicia ha precisado, sin embargo, que la Comunidad posee una competencia específica para celebrar acuerdos con los países terceros en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

no exclusivo de la competencia comunitaria el Tribunal de Justicia dedujo que los Estados miembros tienen derecho a contraer ellos mismos compromisos con terceros Estados, colectiva o individualmente, e incluso conjuntamente con la Comunidad. [43]

105. A pesar de que el Tribunal de Justicia no haya calificado de forma positiva la competencia ejercida por la Comunidad, es preciso señalar que, al igual que hizo el Abogado General Jacobs en las conclusiones presentadas en ese asunto, el Tribunal de Justicia se apartó del conjunto de las alegaciones expuestas por el Parlamento, que pretendía en particular que cuando la Comunidad ejerce su competencia los Estados miembros dejan de estar facultados para ejercer la suya. [44] En opinión del Abogado General Jacobs, esta tesis es inadmisible en un ámbito en el que la Comunidad y los Estados miembros tienen competencias paralelas. [45]

106. En una sentencia contemporánea, citada en varias ocasiones por las partes del litigio, en la que se planteaba la cuestión de si la decisión impugnada por el Parlamento constituía un acto impugnable en el sentido del artículo 173 del Tratado CE (tras su modificación, artículo 230 CE), el Tribunal de Justicia recordó también que la competencia de la Comunidad en el ámbito de la ayuda humanitaria no era exclusiva y que, por lo tanto, nada impedía a los Estados miembros ejercer conjuntamente, *en el seno del Consejo o fuera de éste*, sus competencias a este respecto. [46]

107. De ello se desprende que, contrariamente a lo que da a entender la Comisión en sus escritos, en el ámbito de la cooperación al desarrollo los Estados miembros no están imposibilitados para ejercer su propia competencia, incluso aunque la Comunidad ha ejercido la suya en dicho ámbito. [47]

108. Una interpretación diferente de las disposiciones del título XX del Tratado CE privaría de todo efecto útil a la obligación, establecida en el artículo 180 CE y a la que están sometidos tanto la Comunidad como los Estados miembros, de coordinar sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertar sus programas de ayuda. Con

43 — Ibídem.

44 — Punto 42 de las conclusiones presentadas el 10 de noviembre de 1993.

45 — Véanse concretamente los puntos 44 y 50 de las conclusiones antes citadas.

46 — Sentencia de 30 de junio de 1993, Parlamento/Consejo y Comisión (C-181/91 y C-248/91, Rec. p. I-3685), apartado 16 (el subrayado es mío).

47 — Naturalmente, la existencia de competencias paralelas en materia de cooperación al desarrollo no significa que los Estados miembros, en el ejercicio de su propia competencia, puedan escapar a su obligación de cooperación leal, tal como resulta del artículo 10 CE. Esta obligación está precisada, además, por la necesidad de coordinar las políticas comunitarias y nacionales de cooperación al desarrollo contemplada en el artículo 180 CE, apartado 1. Un Estado miembro no podría así, por ejemplo, en el marco de su política bilateral, mantener o renovar un programa de ayudas al desarrollo en beneficio de un Estado tercero al que la Comunidad hubiese decidido suspender sus propias contribuciones por razón de la violación grave de los derechos humanos en ese tercer Estado.

la interpretación defendida por la Comisión resulta también poco comprensible la facultad que se ofrece a la Comunidad y a los Estados miembros de adoptar acciones conjuntas con arreglo al artículo 180 CE, apartado 1.

109. El Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y la República de la India sobre Asociación y Desarrollo,[48] que dio lugar a la sentencia Portugal/Consejo, antes citada, constituye además un ejemplo del carácter paralelo o complementario de las competencias entre la Comunidad y los Estados miembros. En efecto, según los términos del artículo 25 de dicho Acuerdo, ni el mencionado Acuerdo ni ninguna acción adoptada en virtud del mismo afectarán en modo alguno la facultad de los Estados miembros de emprender actividades bilaterales con la República de la India en el marco de la cooperación económica o de celebrar, cuando proceda, nuevos acuerdos de cooperación económica con ésta. En particular, el Tribunal de Justicia dedujo de esta disposición que «la mera inclusión [en el Acuerdo] de disposiciones que prevén una cooperación en un ámbito específico no […] prejuzga el reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros ni la base jurídica de los actos comunitarios para la aplicación de la cooperación en dicho ámbito».[49]

110. No es menos cierto que el reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros debe distinguirse del reparto, regulado por el artículo 47 UE, entre la Comunidad y la Unión Europea cuando actúa en el marco de los pilares segundo y tercero.[50]

111. En efecto, mientras que los Estados miembros son, en principio, libres de actuar,[51] la acción de la Unión Europea desarrollada con arreglo a los títulos V y VI del Tratado UE se encuentra en principio excluida desde el momento en que existen competencias adecuadas establecidas por el Tratado CE, y ello independientemente de cual sea la naturaleza (exclusiva, compartida o paralela) de las competencias mencionadas atribuidas a la Comunidad.

112. Si las Altas Partes Contratantes hubieran tenido la intención de delimitar el alcance del artículo 47 UE en función del reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, este artículo no habría sido ciertamente redactado de forma que, salvo las disposiciones explícitas recogidas en el artículo 47 UE, «ninguna» disposición del Tratado UE «afecte» al Tratado CE.

113. El hecho de que los Estados miembros sean libres de actuar colectivamente no

48 — DO 1994, L 223, p. 35.

49 — Sentencia antes citada (apartado 47).

50 — Véase, en este sentido, el punto 58 de las conclusiones del Abogado General Mazák, presentadas el 28 de junio de 2007 (asunto Comisión/Consejo, C-440/05, pendiente ante el Tribunal de Justicia).

51 — A excepción de la competencia exclusiva de la Comunidad y de los casos en los que la Comunidad ejerce su competencia en un ámbito en el que comparte su competencia con la de los Estados miembros.

parece contradictorio con el hecho de que, en virtud de los títulos V y VI del Tratado UE, la Unión Europea esté imposibilitada de emprender una acción que pueda ser competencia de la Comunidad.

114. En efecto, además de que, como sostiene la Comisión y admiten el Consejo y el Gobierno del Reino Unido, los Estados miembros no ejercen su competencia de forma colectiva cuando una acción es adoptada por un acto del Consejo con arreglo al título V del Tratado UE, máxime cuando dicho acto, a semejanza de la Decisión impugnada, puede ser adoptado por mayoría cualificada, [52] las sentencias antes citadas de 12 de mayo de 1998, Comisión/Consejo, y de 13 de septiembre de 1005, Comisión/Consejo, no excluyen la eventual violación del artículo 47 UE por la Unión Europea cuando ésta actúa en el marco del título VI del Tratado UE —la segunda de las sentencias constató incluso, como hemos visto, la invasión de las competencias de la Comunidad— dado que la Comunidad no había actuado aún en los ámbitos en cuestión y que los Estados miembros, por lo tanto, conservaban en principio sus competencias para actuar en dichos ámbitos.

115. No veo ninguna razón por la que, en el marco de las relaciones entre el título V del Tratado UE y la política comunitaria de cooperación al desarrollo, la interpretación y el alcance del artículo 47 UE deban depender del reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros con arreglo al Tratado CE.

116. Como ya se ha apuntado anteriormente, el artículo 47 UE se dirige a mantener de forma casi hermética la primacía de la acción de la Comunidad con arreglo al Tratado CE sobre las actividades desarrolladas sobre la base del título V o del título VI del Tratado UE, de modo que si *puede* emprenderse una acción con arreglo al Tratado CE, *debe* serlo en virtud de dicho Tratado. [53]

117. Este mantenimiento de la actividad de la Comunidad resulta también de otras muchas disposiciones del Tratado UE.

118. Es verdad, ciertamente, que en materia de acción exterior el artículo 11, apartado 1, del Tratado UE, confiere a la PESC un campo de aplicación «que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad», expresión lo suficientemente amplia como para incluir, en particular, la política comunitaria de cooperación al desarrollo.

52 — En efecto, con arreglo al artículo 23 UE, apartado 2, el Consejo adopta por mayoría cualificada, en particular, cualquier decisión por la que se aplica una acción común o una posición común.

53 — Véase también, en este sentido, el punto 53 de las conclusiones del Abogado General Mazák, antes citadas.

119. No obstante, esta disposición, que figura en el título V del Tratado UE, no puede ser interpretada de forma aislada sino que, por el contrario, debe interpretarse a la luz de las disposiciones comunes y finales del mencionado Tratado, que se refieren a la Unión Europea como «fachada» de los tres pilares.

120. Procede así señalar que, además del artículo 47 UE, el artículo 1 UE señala que las políticas y formas de cooperación establecidas por el Tratado mencionado, en particular la PESC, *completan* las Comunidades Europeas, mientras que el artículo 2 UE precisa que la Unión Europea tiene concretamente como objetivo «mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo», objetivo reiterado de forma ligeramente diferente en el artículo 3 UE, párrafo primero.

121. Se trata por tanto de proteger los ámbitos de acción de la Comunidad de forma que la Unión Europea se abstenga de interferir en esos ámbitos recurriendo a formas de cooperación menos integradas que las establecidas en el Tratado CE, a saber, las previstas en los títulos V y VI del Tratado UE. Si, desde un punto de vista material, la referencia al concepto de acervo comunitario resulta imprecisa, éste comprende sin ninguna duda las competencias que le han sido atribuidas a la Comunidad.

122. En definitiva, podría sugerirse que la PESC abarca «todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad», a excepción de las formas de política exterior que son competencia de la Comunidad, como la política comercial común o la política de cooperación al desarrollo, sea cual fuere el reparto de competencias entre los Estados miembros y la Comunidad. Este parece ser el único enfoque que asegure la coherencia del conjunto de las disposiciones del Tratado UE.

123. Esta tesis se refuerza *a contrario* por la única «pasarela» específicamente establecida por el Tratado de Maastricht y mantenida en la versión actual del Tratado UE, con arreglo al artículo 47 UE, [54] entre las acciones de la Comunidad de imposición de sanciones económicas con arreglo a los artículos 60 CE y 301 CE y los objetivos del Tratado UE en materia de relaciones exteriores, establecidos en el artículo 11 UE, apartado 1. Estas disposiciones del Tratado CE, absolutamente especiales, [55] contemplan expresamente, en efecto, que la Unión Europea, actuando en aplicación del título V del Tratado, pueda disponer una acción de la Comunidad dirigida a interrumpir o reducir, parcialmente o en su totalidad, las relaciones económicas con uno o varios terceros países, subordinando así la acción comunitaria a la decidida en el marco de la PESC.

54 — En efecto, si, tal como dispone este artículo, ninguna disposición del Tratado UE afecta al Tratado CE, ello es «sin perjuicio de las disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea con el fin de constituir la Comunidad Europea».

55 — Véanse las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 21 de septiembre de 2005, Yusuf y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (T-306/01, Rec. p. II-3533), apartado 160, y Kadi/Consejo y Comisión (T-315/01, Rec. p. II-3649), apartado 124. Debe observarse que estas dos sentencias han sido objeto de sendos recursos, pendientes ante el Tribunal de Justicia en la actualidad, y respectivamente registrados bajo las referencias C-415/05 P y C-402/05 P.

124. Además, dudo que una acción de la Unión Europea adoptada con arreglo al título V del Tratado UE pueda *nunca* invadir las competencias comunitarias en materia de cooperación al desarrollo, contrariamente a lo que alega el Gobierno del Reino Unido.

125. Procede recordar, a este respecto, que el propio Gobierno del Reino Unido admite que no puede excluirse la invasión más que si la acción de la Unión Europea, adoptada con arreglo al título V del Tratado UE, persigue un objetivo de la PESC. Ahora bien, tal como se ha indicado anteriormente, el carácter auténtico de semejante finalidad debe siempre, sin embargo, ser verificado por el Tribunal de Justicia con el fin de evitar que pueda alegarse la infracción del artículo 47 UE.

126. Además, la prudente redacción del artículo 8 de la Acción Común controvertida, según cuyos términos el Consejo «*toma nota* de que la Comisión *tiene la intención* de orientar sus actividades en orden a la consecución de los objetivos y prioridades de la [...] Acción común [controvertida] *a través, llegado el caso, de las oportunas medidas comunitarias*»,[56] revela claramente que el Consejo es totalmente consciente del hecho de que, en un plano general, la acción que adopta con arreglo al título V del Tratado UE puede invadir competencias comunitarias en materia de cooperación al desarrollo.

127. De las consideraciones que anteceden resulta que la interpretación y el alcance del artículo 47 UE no pueden estar en función del reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros con arreglo al Tratado CE.

128. El examen a que debe proceder el Tribunal de Justicia en el caso de autos debe versar sobre si, con arreglo a las competencias atribuidas a la Comunidad en materia de cooperación al desarrollo, la resolución impugnada, a la vista de su objetivo y de su contenido, así como a la luz de la Acción Común controvertida que pretende poner en práctica, hubiese podido ser adoptada por la Comunidad con arreglo al título XX del Tratado CE.

129. Este examen está subordinado, sin embargo, a la cuestión, también muy discutida entre las partes, de si la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre escapa a las competencias comunitarias en cuanto tales. Si tal fuese el caso el recurso debería ser, en principio, desestimado.

56 — El subrayado es mío.

2. Sobre las relaciones entre la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre y las competencias comunitarias

a) Alegaciones de las partes

130. Según la Comisión y el Parlamento, la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, en la medida en que se ha vuelto parte integrante de la política de cooperación al desarrollo, forma parte de las competencias atribuidas a la Comunidad en este ámbito.

131. En efecto, una cooperación al desarrollo sostenible de un país no puede ser eficaz más que en presencia de un mínimo de estabilidad y legitimidad democrática. Al inscribirse en esta óptica de estabilidad, la política de eliminación de minas y de desmantelamiento de armas ligeras y de pequeño calibre constituyen un medio ineludible para el logro de los objetivos de la política de cooperación al desarrollo.

132. La Comisión alega que la integración de la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre en la política comunitaria de cooperación al desarrollo ha sido consagrada en el marco del Acuerdo de Cotonú, aunque se trate de un acuerdo de tipo mixto. El hecho de que el desmantelamiento de las armas ligeras y de pequeño calibre sea competencia de la política comunitaria de cooperación al desarrollo se confirma por su integración en la planificación llevada a cabo por el Programa Indicativo Regional para el África Occidental de 19 de febrero de 2003, así como por la inserción en el presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2004, en el marco del capítulo de la PESC, de un epígrafe destinado a financiar también operaciones en el ámbito de la lucha contra la proliferación de armas ligeras y contra el tráfico ilícito de armas, siempre que tales acciones no estén contempladas en el Acuerdo de Cotonú, que prevé este mismo tipo de acciones en los países ACP.

133. El vínculo que une la política de cooperación al desarrollo y la acumulación desestabilizadora de armas ligeras y de pequeño calibre es también reconocido por el propio Consejo, así como por la comunidad internacional. En su respuesta a los escritos de formalización de intervención, la Comisión precisa que ello no excluye que determinados aspectos de la lucha contra las armas ligeras y de pequeño calibre puedan, en función de su finalidad y de su contenido, ser competencia de la PESC.

134. El Consejo, apoyado por el conjunto de los gobiernos coadyuvantes, estima que la lucha contra las armas ligeras y de pequeño calibre no es una de las competencias atribuidas a la Comunidad.

135. Ni la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre ni los objetivos más generales del mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad figuran entre los objetivos de la Comunidad contemplados en los artículos 2 CE y 3 CE, sino que son únicamente competencia del Tratado UE, concretamente de la PESC. En cambio, según el artículo 177, apartado 1, del Tratado CE, el principal objetivo de la política comunitaria de cooperación al desarrollo es la lucha contra la pobreza. Las disposiciones del Tratado CE no pueden interpretarse extensivamente de forma que se quebrante la coexistencia de la Unión y de la Comunidad como ordenamientos jurídicos integrados pero distintos y la arquitectura constitucional de los pilares.

136. El Consejo, apoyado por los Gobiernos francés, neerlandés y del Reino Unido, considera que el hecho de que la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre pueda tener una incidencia accesoria sobre las perspectivas de desarrollo sostenido no implica que el conjunto de este ámbito sea de competencia comunitaria. El Consejo y el Gobierno del Reino Unido subrayan que, de seguirse la tesis de la Comisión, la PESC quedaría privada de todo efecto útil.

137. El Consejo, apoyado por los Gobiernos español, francés, sueco y del Reino Unido, señala que ni del Acuerdo de Cotonú puede deducirse una competencia comunitaria en materia de lucha contra las armas ligeras y de pequeño calibre, teniendo en cuenta, en particular, el carácter mixto de semejante acuerdo, ni tampoco del resto de los instrumentos evocados por la Comisión.

138. El Gobierno francés precisó en la vista que el artículo 3 del Reglamento (CE) nº 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Estabilidad, [57] viene a confirmar que la ayuda comunitaria al desarrollo no comprende el apoyo a medidas de lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre.

b) Análisis

i) Observaciones iniciales

139. Procede realizar dos observaciones iniciales respecto de la argumentación desarrollada por la Comisión.

140. En primer lugar, es importante tener en cuenta que, en el curso del presente procedimiento, la Comisión ha matizado

57 — DO L 327, p. 1.

considerablemente su posición en relación con el vínculo que existe, según ella, entre la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre y la política comunitaria de cooperación al desarrollo. En efecto, si bien en su demanda sostenía, en esencia, que la acción contra la proliferación de estas armas formaba parte integrante de la política comunitaria de cooperación al desarrollo, e incluso de cualquier política de desarrollo, [58] en su respuesta a los escritos de intervención ha defendido la tesis de que esta acción era competencia de la Comunidad *en la medida en que* ha pasado a formar parte integrante de la política comunitaria de cooperación al desarrollo, admitiendo, en consecuencia, que determinados aspectos de la acción puedan ser competencia de la PESC. [59]

141. El matiz introducido por la Comisión en sus observaciones escritas puede hacer aún más complejo el análisis, puesto que, de ser seguido, este enfoque podría implicar la necesidad de determinar los criterios que permitan distinguir los eventuales aspectos de la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre que son competencia de la cooperación al desarrollo de los que son competencia de la PESC.

142. A este respecto, tal como resulta particularmente de sus alegaciones, la Comisión parece trazar una línea de demarcación en lo que respecta a la naturaleza de las acciones en cuestión entre las actividades de tipo político, por una parte, tales como el despliegue de misiones militares o de policía para desarmar a milicias locales o la decisión de desmantelar fábricas de producción de armas ligeras, acciones que pertenecerían a la PESC, y, por otra parte, las actividades técnicas y financieras de apoyo a iniciativas locales en el ámbito en cuestión que resultarían de competencia comunitaria en materia de cooperación al desarrollo.

143. Por el contrario, se recordará que el Consejo y los Gobiernos coadyuvantes se oponen categóricamente a que la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre entre, aunque sea parcialmente, en el campo de aplicación de la cooperación al desarrollo.

144. En segundo lugar, observo que la Comisión ha alegado en sus escritos, de forma particularmente esporádica, que la Decisión impugnada y la Acción Común controvertida habían invadido igualmente las competencias que la Comunidad hace derivar del artículo 181 A CE, artículo único del título XXI del Tratado CE, que versa sobre la «cooperación económica, financiera y técnica con terceros Países». [60]

58 — Véanse los puntos 38 y 40 de la demanda.

59 — Véanse los puntos 16 y 9, 11, 12 y 19 de las observaciones de la Comisión sobre los escritos de formalización de intervención.

60 — Véanse los puntos 52, 60 y 63 de la demanda.

145. El título XXI fue introducido en el Tratado CE por la revisión realizada en el Tratado de Niza. El artículo 181 A CE dispone, concretamente, que, sin perjuicio de las demás disposiciones del Tratado CE, y en particular de las del título XX, la Comunidad llevará a cabo, en el marco de sus competencias, acciones de cooperación económica, financiera y técnica con terceros países.

146. Antes de la entrada en vigor de este artículo, y en tanto que los instrumentos comunitarios no fueran competencia de otras políticas, la Comunidad había adoptado medidas y concluido acuerdos de cooperación con terceros países que no estaban en vías de desarrollo sobre la base del artículo 235 CE (actualmente artículo 308 CE), a falta de otra base jurídica específica. [61]

147. La inserción del nuevo título XXI en el Tratado CE crea por lo tanto una base jurídica específica para esta cooperación y flexibiliza el procedimiento de adopción de iniciativas comunitarias en este ámbito, paliando la exigencia de unanimidad requerida por el artículo 308 CE mediante el recurso a la mayoría cualificada en el seno del Consejo.

148. En la medida en que el artículo 181 A CE se aplica sin perjuicio del título XX relativo a la cooperación al desarrollo, este artículo no se extiende a la cooperación con países terceros en vías de desarrollo, tal como ha admitido la Comisión en sus escritos. [62]

149. A pesar de que el concepto de «país en desarrollo», usado reiteradamente por las disposiciones del Tratado CE, no se encuentra definido en éste, en el caso de autos es muy claro que todos los Estados parte en la CEDEAO, beneficiaria de la Decisión impugnada, son partes contratantes del Acuerdo de Cotonú y figuran entre los países en desarrollo, independientemente de los criterios e índices que se adopten para definir

61 — Véanse, en particular, el Reglamento (CEE) nº 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, relativo a la ayuda económica a favor de la República de Hungría y de la República Popular de Polonia (DO L 375, p. 11); el Reglamento (CE) nº 2666/2000 del Consejo, de 5 de diciembre de 2000, relativo a la ayuda a Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia y la ex República Yugoslava de Macedonia y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1628/96 y se modifican los Reglamentos (CEE) nºs 3906/89 y 1360/90 y las Decisiones 97/256/CE y 1999/311/CE (DO L 306, p. 1), y el Reglamento (CE) nº 382/2001 del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativo a la realización de proyectos que promuevan la cooperación y las relaciones comerciales entre la Unión Europea y los países industrializados de Norteamérica, Extremo Oriente y Australasia y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1035/1999 (DO L 57, p. 10). Según la jurisprudencia, sólo está justificado recurrir al artículo 308 CE como base jurídica de un acto cuando ninguna otra disposición del Tratado CE confiere a las instituciones comunitarias la competencia necesaria para adoptarlo: véase, en particular, la sentencia Portugal/Consejo, antes citada (apartado 21 y jurisprudencia allí citada).

62 — Véase, en particular, el punto 20 de la demanda.

este concepto.[63] Así, en su comunicación de 26 de abril de 2000 al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Política de Desarrollo de la Comunidad Europea, la Comisión incluyó concretamente en la categoría de países en desarrollo desde un punto de vista económico, social y estructural a todos los países que en el pasado habían disfrutado de la aplicación de la Convención de Lomé (sustituida posteriormente por el Acuerdo de Cotonú).[64]

150. Por lo tanto, sólo respecto de la competencia comunitaria en materia de cooperación al desarrollo procede examinar el vínculo que esta última mantiene con la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre.

63 — El Banco Mundial utiliza habitualmente la expresión «países en desarrollo» para referirse a los países de renta reducida y media sobre la base de una renta nacional bruta por habitante. El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE se inspira desde 2005 en estos mismos criterios, los cuales han sido recogidos en el Reglamento (CE) nº 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (DO L 378, p. 41), cuyo anexo II contempla los países en desarrollo, tal como se especifican en la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, y comprende, en particular, los Estados miembros de la CEDEAO. Observemos también que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) elabora, desde los años setenta, una lista, puesta al día cada tres años, de los Países Menos Adelantados, la última de las cuales se basa en tres criterios relativos a la renta nacional bruta por habitante, al capital humano sobre la base de un «human assets index» y a la vulnerabilidad económica. En 2006, doce de los quince Estados miembros de la CEDEAO pertenecían a la lista de los Países Menos Adelantados, a excepción de Costa de Marfil, Liberia y Nigeria: véase http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3641&lang=3

64 — COM (2000) 212 final, p. 5. Véase, igualmente, el artículo 30 y el anexo II del Reglamento nº 1905/2006, antes citado.

ii) Ámbito de aplicación de la cooperación al desarrollo

151. Antes de examinar esta cuestión procede recordar el tenor del artículo 177 CE.

152. Según el apartado 1 de este artículo, «la política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo […] favorecerá:

— el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos;

— la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial;

— la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo».

153. El artículo 177 CE, apartado 2, precisa que la política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

154. Según el artículo 177 CE, apartado 3, la Comunidad respetará los compromisos y tendrá en cuenta los objetivos acordados en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes.

155. El apartado 1 de este artículo muestra que los objetivos de la política de cooperación al desarrollo son ante todo de orden económico y social. En la búsqueda de estos objetivos, la Comunidad debe contribuir al objetivo general, de orden político, enunciado en el artículo 177 CE, apartado 2.

156. Ciertamente, a la luz del apartado 3 del artículo 177 CE podría sugerirse que la enumeración contemplada en el apartado 1 no es exhaustiva, en la medida en que la Comunidad tiene que tener en cuenta objetivos acordados a nivel internacional, y entre ellos particularmente los de Naciones Unidas.

157. Sin embargo, aparte del hecho de que la Comunidad debe únicamente «tener en cuenta» los objetivos acordados en el marco de las organizaciones internacionales competentes, esta expresión no significa, en ningún caso, que los objetivos mencionados puedan contribuir eficazmente a ampliar los asignados a la Comunidad en virtud del título XX del Tratado CE, hasta el punto de que cualquier iniciativa de la Unión Europea o de la Comunidad destinada a Estados en desarrollo sea en adelante competencia de la política comunitaria de desarrollo. [65]

158. Una interpretación diferente sería ciertamente contraria al artículo 5 CE, según el cual, recordémoslo, la Comunidad no puede actuar más que en los límites de las competencias que le son atribuidas y de los objetivos que le son asignados por el Tratado CE.

159. Ahora bien, el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional no pueden incluirse ni entre los objetivos expresamente asignados a la Comunidad por los artículos 2 CE y 3 CE ni,

65 — Debe observarse además que los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados en el año 2000 bajo la égida de las Naciones Unidas, y que los Estados miembros de la Comunidad se esfuerzan en llevar a cabo, están principalmente orientados hacia la garantía de las necesidades alimentarias vitales de la población, hacia la lucha contra la pobreza y hacia el desarrollo socioeconómico, a saber, erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el sida, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo: véase, en este sentido, la Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo» (DO 2006, C 46, p. 1).

de forma más amplia, en el preámbulo del Tratado CE. Aunque el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional deben inspirar la acción de la Comunidad, no están comprendidos dentro del ámbito de aplicación del Tratado CE, sino de los objetivos del Tratado UE, en particular de la PESC, con arreglo al artículo 11 UE, apartado 1. [66]

160. El carácter socioeconómico de los objetivos perseguidos por la política comunitaria de cooperación al desarrollo ha sido confirmado por el Tribunal de Justicia en su sentencia Portugal/Consejo, antes citada.

161. En esta sentencia el Tribunal de Justicia admitió ciertamente que los objetivos perseguidos por el artículo 130 U del Tratado CE (actualmente artículo 177 CE) son amplios, en el sentido de que las medidas necesarias para su consecución deben poder afectar a diferentes materias específicas. [67] Sin embargo, por una parte, precisó que, para ser válidamente adoptadas sobre la base del artículo 130 Y del Tratado CE (actualmente artículo 181 CE), las cláusulas de un acuerdo de cooperación en esas distintas materias específicas no pueden implicar obligaciones que constituyan en realidad objetivos distintos de los de la cooperación al desarrollo [68] y, por otra parte, verificó, en el marco del examen de una de las cláusulas del acuerdo mencionado relativa a la cooperación de las partes contratantes en materia de lucha contra la droga, si dicha cláusula se mantenía dentro de los límites necesarios para la persecución de los objetivos «de desarrollo económico y social» contemplados en el artículo 130 U del Tratado CE, o de los objetivos «socioeconómicos» de la cooperación al desarrollo, sin que sea necesario recurrir a una competencia y a una base jurídica propias de la materia de que se trate. [69]

162. Este enfoque puede parecer relativamente estricto en relación con la delimitación de los objetivos perseguidos por la cooperación al desarrollo.

163. No obstante, este relativo rigor queda suavizado, tal como muestra la sentencia Portugal/Consejo, antes citada, por la posibilidad de incluir en el ámbito de la cooperación al desarrollo un amplio abanico de materias, siempre que las mismas contribuyan a realizar los objetivos contemplados en el artículo 177 CE.

164. Es por ello por lo que la Comunidad adoptó el Reglamento (CE) nº 1724/2001 relativo a las acciones contra las minas

66 — Véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas Yusuf y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (apartados 152 a 155) y Kadi/Consejo y Comisión (apartados 116 a 119).

67 — Sentencia antes citada (apartado 37).

68 — Ibídem (apartado 39).

69 — Ibídem (apartados 60, 61 y 63).

terrestres antipersonas en los países en desarrollo, [70] el cual, a tenor de su artículo 2, persigue ayudar a los países que soportan las consecuencias de las minas terrestres antipersonas a que «creen las condiciones necesarias para su desarrollo económico y social», recordando al mismo tiempo, en su considerando número quince, que es necesario garantizar que las acciones de la Comunidad ejecutadas con arreglo al mencionado Reglamento sean coherentes con el conjunto de la política exterior de la Unión Europea, incluida la PESC.

165. El ejemplo de los proyectos de eliminación de minas demuestra que las medidas relacionadas con la seguridad pueden recaer bajo el ámbito de aplicación de la ayuda al desarrollo siempre que sirvan para alcanzar los objetivos de desarrollo socioeconómico contemplados en el artículo 177 CE.

166. Esta delimitación de los objetivos de la cooperación al desarrollo sin que, por el contrario, las materias susceptibles de ser objeto de la cooperación mencionada escapen *a priori* de su campo de aplicación, permite a mi juicio, asegurar el carácter dinámico de esta política, garantizando al mismo tiempo que la Comunidad respete el principio de atribución de competencias y la asignación de los objetivos contemplados en el artículo 5 CE.

167. Semejante enfoque es igualmente conforme, en mi opinión, con la estructura general del Tratado CE, que pretende alcanzar objetivos limitados con ayuda de grandes medios y no a la inversa.

168. Sigue planteada, sin embargo, la cuestión relativa al grado de vinculación que debe existir entre una medida determinada y los objetivos de desarrollo socioeconómico contemplados en el artículo 177 CE para que dicha medida pueda ser de competencia comunitaria con arreglo al título XX del Tratado CE.

169. No se puede negar que existe un nexo entre el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional contemplados en el artículo 11 UE, apartado 1, y la prevención de los conflictos, por una parte, y el desarrollo, por otra. Ninguna de las partes del presente litigio lo ha negado tampoco y es efectivamente incontestable que los conflictos armados que asolan numerosos países del mundo y la inseguridad que en ellos reina son obstáculos a su desarrollo. [71]

170. Por ello, semejante nexo no puede abocar a incluir en el campo de la cooperación al desarrollo medidas que lleven a

70 — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2001 (DO L 234, p. 1). A partir del 1 de enero de 2007 este Reglamento ha sido derogado y reemplazado por el Reglamento nº 1717/2006, antes citado.

71 — Véase, entre otros, el punto 37 de la declaración sobre «El consenso europeo sobre desarrollo».

vulnerar el reparto de competencias en el marco de la arquitectura de pilares de la Unión Europea.

171. Sería, en efecto, erróneo y excesivo considerar que cualquier medida que favorezca el desarrollo económico y social de un país en desarrollo es de la competencia de la Comunidad con arreglo al título XX del Tratado CE.

172. Una interpretación diferente privaría indudablemente a las otras políticas comunitarias, como la política comercial común, de su *ratio* y su eficacia. [72] Podría igualmente perjudicar el efecto útil de las disposiciones del título V del Tratado UE, en contra de los límites impuestos a la actividad de la Comunidad por el artículo 5 CE.

173. Cuando una medida puede estar comprendida en el ámbito de aplicación de los objetivos de la PESC e igualmente contribuir a la realización de los objetivos socioeconómicos de la política comunitaria de desarrollo, asegurar el equilibrio entre el respeto del artículo 47 UE y del artículo 5 CE implica averiguar, a la vista del contenido y de la finalidad de dicha medida, su objeto principal.

174. Este fue el modo de proceder adoptado por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo, antes citada, mediante la cual, es preciso recordar, anuló en particular los artículos 2 a 7 de la Decisión marco 2003/80/JAI, aunque éstos armonizasen parcialmente la legislación penal de los Estados miembros, [73] en la medida en que el examen tanto de su finalidad como de su contenido había demostrado que tenían «como objetivo principal la protección del medio ambiente». [74]

175. Una interpretación conjunta de los artículos 47 UE y 5 CE debe llevar también a admitir que si una acción de la Unión Europea persigue a título principal (y *a fortiori* a título exclusivo, por supuesto) un objetivo de mantenimiento de la paz y de fortalecimiento de la seguridad internacional que contribuye indirectamente al desarrollo socioeconómico

72 — Ante la atribución formal de una competencia propia de la Comunidad en materia de desarrollo, el Tribunal de Justicia ha estimado, a propósito de la aplicación del sistema de preferencias arancelarias generalizadas a determinados productos originarios de los países en desarrollo, que si bien este sistema expresa una nueva concepción de las relaciones comerciales internacionales que deja un amplio margen para objetivos de desarrollo, la «conexión con los problemas relativos al desarrollo» no hace que un acto se sustraiga al ámbito de la política comercial común: véase la sentencia de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo (45/86, Rec. p. 1493), apartados 18 y 20.

73 — Apartado 47.

74 — Ibídem (apartado 51) (el subrayado es mío).

de Estados en desarrollo, no existe invasión de competencias comunitarias.

176. En cambio, si los dos objetivos de la medida están indisociablemente unidos, sin que uno de ellos sea secundario o indirecto en relación con el otro, [75] la naturaleza particular de las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad debería llevar a dar prioridad a la base jurídica comunitaria, entendiendo que, en el marco de estas relaciones, me parece particularmente difícil, por no decir imposible en el estado actual del Derecho comunitario, admitir el recurso a una doble base jurídica sin infringir el artículo 47 UE. [76]

75 — Según el criterio adoptado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia: véase, a este respecto, la sentencia de 10 de enero de 2006, Comisión/Parlamento y Consejo (C-178/03, Rec. p. I-107), apartados 42 y 43 así como la jurisprudencia allí citada.

76 — Señalemos que, en el marco del Tratado CE, el empleo de una doble base jurídica es excepcional y no cabe recurrir a ella cuando los procedimientos previstos para una y otra base jurídica son incompatibles y/o cuando la acumulación de bases jurídicas puede menoscabar los derechos del Parlamento: véase la sentencia Comisión/Parlamento y Consejo, antes citada (apartado 57 y jurisprudencia allí citada). En un asunto relativo al reparto de competencias entre el segundo y el primer pilar de la Unión Europea utilizar dos bases jurídicas resultaría también imposible respecto de las diferentes exigencias procesales planteadas tanto en el marco del título V del Tratado UE como en el del título XX del Tratado CE. Así, mientras que una acción común que persigue un objetivo de la PESC la adopta únicamente, en principio, el Consejo por unanimidad (sin perjuicio de la aplicación del artículo 23 UE, apartado 2), en cambio en materia de cooperación al desarrollo, el artículo 179 CE, apartado 1, dispone que «las medidas necesarias para el logro de los objetivos enunciados en el artículo 177 [...]» se adoptan por el Consejo con arreglo al procedimiento denominado «de codecisión». Del mismo modo, es posible también dudar que puedan conciliarse los procedimientos seguidos para adoptar, en uno u otro pilar, decisiones que otorgan apoyo financiero o técnico y se basan sobre actos de carácter general, puesto que, mientras que en el marco del título V del Tratado UE la competencia para adoptar tales decisiones recae sobre el Consejo, en el marco de la cooperación al desarrollo es a la Comisión a quien incumbe adoptar medidas técnicas o de asistencia financiera.

iii) Lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre y cooperación al desarrollo

177. Las apreciaciones que acaban de exponerse dejan ya entrever que la exclusión total de la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre del ámbito de aplicación de la política comunitaria de cooperación al desarrollo debe ser rechazada.

178. En efecto, esta materia, a semejanza de la lucha contra la droga o de la eliminación de minas, no está *a priori* excluida del ámbito de las medidas unilaterales o de los acuerdos concluidos por la Comunidad en materia de cooperación al desarrollo, si las acciones llevadas a cabo o previstas tienen por objeto principal la cooperación al desarrollo y contribuyen a realizar los objetivos socioeconómicos de esta política.

179. Este análisis me parece respaldado por las iniciativas de las instituciones de la Unión Europea relativas a la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre.

180. Durante el período de la guerra fría, muchos Estados acumularon importantes existencias de armas convencionales que, al final de la misma, y por distintas razones relativas, concretamente, a la decadencia de las estructuras estatales, alimentaron los principales conflictos armados de los años noventa. [77]

181. El 26 de junio de 1997, algunos días después de celebrarse el Consejo Europeo de Ámsterdam, el Consejo de la Unión Europea adoptó la primera iniciativa de la Unión Europea de naturaleza política en el ámbito de la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre bajo la forma de un «Programa para prevenir y combatir el tráfico ilícito de armas convencionales» [78] (en lo sucesivo, «Programa de 1997»). El Programa de 1997, que respondía a diversas resoluciones adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, [79] incluía una sección interna dirigida a los Estados miembros, que debían intensificar sus esfuerzos colectivos para prevenir y luchar contra el tráfico de estas armas en sus territorios respectivos, [80] y una sección externa que anunciaba en particular que la Comunidad y los Estados miembros, en los límites de sus competencias respectivas, adoptarían las medidas concertadas necesarias para ayudar a otros países a evitar el tráfico ilícito de armas, por una parte, y, por otra, a suprimir la circulación y el tráfico ilícitos de armas, en particular en situaciones posteriores a un conflicto y en aquellas en las que existe un nivel mínimo de seguridad y estabilidad. [81] Entre las medidas de ayuda contempladas por la sección externa del Programa de 1997 figuran la adopción o el fortalecimiento, según los casos, de la legislación y de las medidas administrativas destinadas a regular y controlar eficazmente las transferencias de armas, la creación de programas de recogida, recompra y destrucción de armas, el establecimiento de programas educativos destinados a fomentar que la población local sea consciente de las consecuencias negativas del tráfico ilícito de armas y el fomento de la integración de los antiguos combatientes en la vida civil.

77 — Véase, a este respecto, el análisis desarrollado en los puntos 1 a 8 de la Estrategia de la UE contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones adoptada por el Consejo Europeo reunido los días 15 y 16 de diciembre de 2005 (Doc. nº 5319/06 PESC 31). Según este documento hay más de 600 millones de armas ligeras en circulación en el mundo y de los 49 principales conflictos armados de los años noventa, 47 se han llevado a cabo principalmente con armas ligeras y de pequeño calibre. Según un estudio de mayo de 2004, entre 8 y 10 millones de armas ligeras circulan ilícitamente por el África Occidental (véase: Bah A.: *Mise en œuvre du moratoire de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre dans la Sierra Leone d'après-guerre*, documento de trabajo del grupo de trabajo sobre las armas ligeras, comité coordinador canadiense para la consolidación de la paz, Ploughshares, Ontario, 2004, p. 3. Este documento está disponible en la siguiente dirección de Internet: www.ploughshares.ca/libraries/WorkingPapers/wp041fr.pdf

78 — El texto del Programa está disponible en la siguiente dirección de Internet: http://grip.org/bdg/g1599.html

79 — El Programa menciona en particular las resoluciones 51/45 F, sobre «medidas para reprimir la transferencia y utilización ilícita de armas convencionales», 51/45 L, sobre «asistencia a los Estados para detener la circulación ilícita de armas pequeñas y proceder a su recolección», y 51/45 N, sobre «consolidación de la paz mediante la aplicación de medidas concretas de desarme», todas ellas adoptadas en la 79ª sesión plenaria de 10 de diciembre de 1996. En esta última resolución, la Asamblea General de las Naciones Unidas se declara «convencida de que un enfoque global e integrado de ciertas medidas concretas de desarme como, por ejemplo, el control de armamentos, especialmente de las armas de pequeño calibre y las armas ligeras [...], con frecuencia son un requisito previo para mantener y consolidar la paz y la seguridad, sentando así las bases de la rehabilitación efectiva y el desarrollo económico y social».

80 — Punto 1 del Programa.

81 — Puntos 2 y 3 del Programa de 1997.

182. El Programa de 1997 fue completado por la Acción Común 1999/34/PESC del Consejo, de 17 de diciembre de 1998, antes citada, sobre la contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, que en 2002 fue sustituida por la Acción Común controvertida.

183. Diversas acciones regionales específicas de aplicación de la Acción Común 1999/34/PESC fueron adoptadas por la Unión Europea, [82] principalmente en forma de contribuciones financieras y de asistencia técnica para la recogida y destrucción de armas ligeras y de pequeño calibre. [83]

184. El 21 de mayo de 1999, recordando la Acción Común 1999/34/PESC antes citada, el Consejo adoptó una resolución sobre las armas ligeras en la que señalaba que el excesivo suministro de armas de pequeño calibre y la falta de controles han alimentado conflictos internos o entre Estados y han constituido un obstáculo a un desarrollo económico y social pacífico [84] y recomendaba «que en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, la Comunidad y los Estados miembros [prestasen] particular atención a las siguientes medidas», en particular, la «inclusión de la problemática de las armas de pequeño calibre en el diálogo político con los ACP y otros países interlo-

82 — Decisión 1999/730/PESC del Consejo, de 15 de noviembre de 1999, por la que se aplica la Acción Común 1999/34/PESC con vistas a la contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre en Camboya (DO L 294, p. 5); Decisión 1999/845/PESC del Consejo, de 17 de diciembre de 1999, por la que se aplica la Acción común 1999/34/PESC sobre la contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre en Mozambique (DO L 326, p. 73); Decisión 2000/803/PESC del Consejo, de 14 de diciembre de 2000, por la que se aplica la Acción Común 1999/34/PESC con vistas a una contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre en Osetia del Sur (DO L 326, p. 1); Decisión 2001/200/PESC del Consejo, de 12 de marzo de 2001, por la que se aplica la Acción Común 1999/34/PESC con vistas a una contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre en América Latina y el Caribe (DO L 72, p. 1), y Decisión 2001/850/PESC del Consejo, de 29 de noviembre de 2001, por la que se aplica la Acción Común 1999/34/PESC con vistas a una contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación y la proliferación desestabilizadoras de armas ligeras y de pequeño calibre en Albania (DO L 318, p. 1).

83 — Como la Decisión 1999/845/PESC, por la que la Unión Europea ha concedido una contribución en forma de ayuda financiera a la localización, recogida y destrucción de armas en Mozambique por medio de operaciones conjuntas transfronterizas entre la policía de Sudáfrica y la policía de Mozambique (operación Rachel), la Decisión 2000/803/PESC, que concede una ayuda, en forma de equipamientos, a las fuerzas de policía locales de Osetia del Sur encargadas del control, la recogida y la destrucción de las armas ligeras y de pequeño calibre en esta región y, en menor medida, la Decisión 1999/730/PESC, que aporta su contribución financiera y asistencia técnica al Gobierno de Camboya, en particular para desarrollar una legislación adecuada relativa a la propiedad, tenencia, uso, adquisición y cesión de armas y municiones, para desarrollar procedimientos para la entrega voluntaria de armas ligeras y para identificar y destruir los excedentes de armas ligeras, así como para respaldar los programas de la sociedad civil destinados a concienciar al público sobre los problemas relacionados con las armas ligeras y de pequeño calibre y la Decisión 2001/850/PESC, que presta apoyo financiero al programa de control de las armas ligeras y de pequeño calibre en Albania, proyecto elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que contribuye, en particular, a la promoción de la recogida de armas en ese Estado. Por la Decisión 2001/200/PESC, la Unión Europea ha aportado su contribución financiera a los proyectos del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, situado en Lima, destinados a la formación de los servicios locales de aduanas y de policía.

84 — Punto 1 de la resolución. El texto de la resolución está disponible en la dirección: http://grip.org/bdg/g1786.html

cutores de la [Unión Europea] en el ámbito de la cooperación para el desarrollo; *apoyo en materia de cooperación para el desarrollo para los países que pidan asistencia para controlar o eliminar los excedentes de armas de pequeño calibre así como otros incentivos para fomentar la entrega voluntaria de armas de pequeño calibre y su destrucción*» y también «estudiar la prestación de apoyo, cuando sea necesario, al fortalecimiento de unas instituciones públicas y una legislación adecuadas para controlar mejor las armas de pequeño calibre. Las primeras intervenciones podrían centrarse en [...] África occidental (CEDEAO), regiones en las cuales se han registrado avances importantes y se han desarrollado y acordado marcos para luchar contra la proliferación de armas de pequeño calibre.» [85] El Consejo solicitaba igualmente que, para garantizar un planteamiento coordinado y complementario, se garantizase la coherencia de las actividades de la UE en materia de armas de pequeño calibre, en particular en lo que se refiere a la PESC. [86]

185. El Programa de 1977 y la Resolución del Consejo de 21 de mayo de 1999 ilustran que el Consejo no excluye que la Comunidad pueda llevar a cabo actividades que tengan por objeto la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre dentro del límite de las competencias que le han sido atribuidas en materia de cooperación al desarrollo.

186. A la luz de estos documentos elaborados por el Consejo resulta poco coherente sostener, tal como hacen el Consejo y los gobiernos coadyuvantes ante el Tribunal de Justicia, a excepción del Gobierno neerlandés, que la materia de la lucha contra las armas ligeras y de pequeño calibre no es en ningún caso competencia de la política comunitaria de cooperación al desarrollo.

187. Considero igualmente que el artículo 11, apartado 3, del Acuerdo de Cotonú, cuya interpretación y alcance han sido ampliamente debatidos por las partes del presente litigio, aunque no explicita el reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, no puede sin embargo ser interpretado de forma que excluya cualquier acción de la Comunidad encaminada a apoyar la «lucha contra la acumulación y proliferación excesivas e incontroladas de armas ligeras y de pequeño calibre».

188. En cambio, tal como ha admitido la Comisión, el hecho de que sólo se mencione esta materia en el Acuerdo de Cotonú no significa tampoco que la Unión Europea no posea ninguna competencia para adoptar medidas y acciones dirigidas a luchar contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre.

189. La delimitación entre las competencias respectivas de la Comunidad y de la Unión Europea pasa así en definitiva por

85 — Punto 7 de la resolución (el subrayado es mío).
86 — Punto 9 de la resolución.

la identificación del objeto de la medida en cuestión, en función de si ésta persigue un objetivo exclusivo o principal de mantenimiento de la paz o de fortalecimiento de la seguridad internacional, en cuyo caso es competencia de la PESC, o de desarrollo socioeconómico, en cuyo caso pertenece a la política comunitaria de cooperación al desarrollo. Este enfoque se confirma igualmente por las notas explicativas relativas al capítulo de la PESC del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2004, que revelan, a pesar de su carácter indicativo, que tanto la Comunidad como la Unión Europea, esta última cuando actúa con arreglo al título V del Tratado UE, están facultadas para adoptar acciones, según sus respectivas competencias, para luchar contra la acumulación de armas ligeras y de pequeño calibre.

190. Además, a diferencia de lo expuesto en la vista por el Gobierno francés, no creo que en el presente asunto sea posible deducir del artículo 3 del Reglamento nº 1717/2006 la exclusión sistemática de la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre del campo de la política comunitaria de cooperación al desarrollo. [87]

191. El artículo 3, apartado 1, del mencionado Reglamento dispone que la ayuda técnica y financiera de la Comunidad podrá adoptarse a fin de responder en particular a una situación de emergencia, crisis o crisis incipiente, o a una situación que amenace con derivar en un conflicto armado o desestabilizar gravemente el país tercero o los países terceros en cuestión. Su apartado 2 enumera los ámbitos a los que se extiende la ayuda técnica y financiera antes mencionada. A este respecto, el artículo 3, apartado 2, letra i), párrafo primero, contempla el «apoyo a las medidas dirigidas a abordar, en el marco de las políticas de cooperación de la Comunidad y sus objetivos, el impacto en la población civil de la adquisición y uso ilícito de armas de fuego; este apoyo se limitará a actividades de supervisión, asistencia a las víctimas, concienciación pública y desarrollo de conocimientos jurídicos y administrativos y de buenas prácticas». El segundo párrafo de esta misma disposición, sobre el que insiste el Gobierno francés, precisa que «solo se prestará ayuda en la medida necesaria para restablecer las condiciones necesarias para un desarrollo social y económico de las poblaciones afectadas, en una situación de crisis o de crisis incipiente, como se prevé en el apartado 1. No incluirá apoyo a medidas para luchar contra la proliferación de armas».

192. Pues bien, procede observar que, en el momento de la adopción de esta acto, que entró en vigor el 1 de enero de 2007, el Consejo y la Comisión adoptaron una declaración conjunta por la que estas instituciones acordaron, en particular, que ninguna disposición del Reglamento nº 1717/2006 debía «interpretarse en el sentido de prejuzgar las posiciones adoptadas en el asunto [C-]91/05»

87 — Observo que semejante argumento, aunque sólo se expuso en la vista y trata sobre un acto comunitario posterior a la introducción del recurso, debería ser declarado admisible, dado que está dirigido a impugnar la competencia de la Comunidad para adoptar medidas en el ámbito de la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, cuestión que pertenece al orden público y que, por consiguiente, puede ser planteada de oficio por el juez comunitario.

y que «hasta el momento en que el Tribunal de Justicia [fallase] sobre ese asunto, la Comisión no [intentaría] tomar las medidas mencionadas en el artículo 3, apartado 2, letra i)» del mencionado Reglamento, y que el ámbito de aplicación de dicho artículo podría revisarse, en su caso, a propuesta de la Comisión y teniendo en cuenta la sentencia del Tribunal de Justicia en el presente asunto. [88]

193. En cualquier caso, respecto de la interpretación del artículo 3, apartado 2, letra i), párrafo segundo, del Reglamento nº 1717/2006, éste no parece excluir el apoyo a las medidas dirigidas a luchar contra la proliferación de armas más por lo que se refiere a la ayuda comunitaria en respuesta a situaciones de crisis o de crisis incipiente, pero no respecto de cualquier medida comunitaria que contribuya a realizar los objetivos socioeconómicos de la cooperación al desarrollo, puesto que, en particular, la asistencia que contempla el Reglamento nº 1717/2006 solo se presta, conforme a su artículo 2, apartado 1, en la medida en que no puede aplicarse con arreglo a otros instrumentos comunitarios de ayuda exterior, los cuales incluyen necesariamente los instrumentos geográficos de cooperación al desarrollo, como el Acuerdo de Cotonú. Ahora bien, tal como se ha indicado, este acuerdo no excluye que la Comunidad pueda adoptar medidas tendentes a contribuir a la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre.

194. Por todas estas razones, considero que la lucha contra la acumulación excesiva de armas ligeras y de pequeño calibre no escapa, en cuanto tal, a la política comunitaria de cooperación al desarrollo sino que, por el contrario, puede ser de su competencia desde el momento en que una medida que contribuye a esta lucha tiene por objeto exclusivo o principal la cooperación al desarrollo y contribuye a realizar los objetivos de desarrollo socioeconómico de dicha cooperación.

195. Procede ahora examinar la legalidad de la Decisión impugnada y de la Acción Común controvertida.

3. Sobre la legalidad de la Decisión impugnada y de la Acción Común controvertida

196. A la luz de la sentencia de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo, antes citada, y, como ya se ha dicho, con el fin de determinar si al adoptar la Decisión impugnada el Consejo ha invadido las competencias atribuidas a la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, vulnerando el artículo 47 UE, procede verificar si dicha Decisión, a la vista de su finalidad y de su contenido, tenía al menos por objeto principal la cooperación al desarrollo.

88 — Documento nº 14010/06, CODEC 1113, PESC 966, de 27 de octubre de 2006, p. 1.

197. Respecto de la finalidad de la Decisión impugnada, procede recordar que su primer considerando precisa que la acumulación y proliferación excesivas e incontroladas de armas ligeras y de pequeño calibre constituyen una amenaza para la paz y la seguridad y reducen las perspectivas de desarrollo sostenible.

198. El segundo considerando de la Decisión impugnada dispone que la Unión Europea tiene intención de actuar en el marco de los organismos internacionales competentes para promover medidas que fomenten la confianza. Subraya que «en este sentido, la presente Decisión está orientada a aplicar dicha Acción Común» controvertida. Este considerando debe ser interpretado a la luz del visto único de la Decisión impugnada que se refiere al artículo 3 de la Acción Común controvertida, disposición que menciona también la creación de medidas que inspiren confianza.

199. A tenor de este artículo 3, para alcanzar los objetivos de la Acción Común controvertida «la Unión Europea orientará sus esfuerzos a la consecución de un consenso en los foros regionales e internacionales pertinentes y, en su caso, en un contexto regional, a fin de llevar a la práctica los principios y medidas siguientes, dirigidos a prevenir una mayor acumulación desestabilizadora de armas de pequeño calibre». [89] Entre los principios y medidas evocados por el artículo 3 figuran, en la letra a), «que todos los países se comprometan a importar y poseer armas de pequeño calibre únicamente para satisfacer sus necesidades legítimas de seguridad, a un nivel que se corresponda con sus necesidades legítimas de defensa propia y seguridad», en la letra b), «que los países exportadores se comprometan a proporcionar armas de pequeño calibre únicamente a los gobiernos […] con arreglo a los criterios restrictivos adecuados […] internacionales y regionales», en la letra c) «que todos los países se comprometan a fabricar armas de pequeño calibre únicamente para la tenencia que se indica en la letra a) o para las exportaciones que se indican en la letra b)» y, en la letra e) «la creación de medidas que inspiren confianza, incluidas las destinadas a fomentar una mayor transparencia y apertura, mediante la creación de registros regionales de armas de pequeño calibre y el intercambio periódico de la información disponible relativa a las exportaciones, importaciones, la fabricación y la tenencia de armas de pequeño calibre y a las legislaciones nacionales en materia de armas, y mediante consultas entre las partes pertinentes sobre la información intercambiada».

200. Procede recordar que la Comisión no discute en ningún momento que el artículo 3 de la Acción Común controvertida, a semejanza de la mayoría de las otras disposiciones del título I del acto mencionado, sea competencia de la PESC. [90]

89 — El subrayado es mío. Debe recordarse que la expresión «armas de pequeño calibre» utilizada en las disposiciones de la Acción Común controvertida incluye también «las armas ligeras» (véase el punto 9 anterior).

90 — Véase el punto 59 anterior.

201. Observaremos nuevamente que, según dispone la Decisión impugnada, la asistencia prestada por la Unión Europea se dirige esencialmente a la transformación de la moratoria sobre armas ligeras de la CEDEAO en un convenio regional jurídicamente vinculante.

202. La moratoria en cuestión, adoptada por la CEDEAO en octubre de 1998, trata sobre la importación, la exportación y la fabricación de armas ligeras y de pequeño calibre en los Estados miembros de la CEDEAO. El preámbulo de la moratoria subraya que la circulación de armas ligeras constituye un elemento de desestabilización para los Estados miembros de la CEDEAO y una amenaza para la paz y la seguridad de los pueblos. [91]

203. Al sostener la transformación de esta iniciativa política de la CEDEAO en un convenio regional jurídicamente vinculante, la Decisión impugnada contribuye así a prevenir una mayor acumulación de armas ligeras y de pequeño calibre en el África Occidental capaz de desestabilizar (aún más) esta región, en aplicación del artículo 3 de la Acción Común controvertida.

204. La Decisión impugnada pretende, por tanto, de forma concreta y directa, sostener los esfuerzos de la CEDEAO en la lucha contra la inseguridad que se derivaría de una mayor acumulación de armas ligeras y de pequeño calibre en el África Occidental. Por lo tanto, la finalidad de la Decisión impugnada se revela orientada principalmente, si no exclusivamente, a la seguridad pública.

205. Hay que admitir que la seguridad es, ciertamente, una condición necesaria para el desarrollo. [92] Sin embargo, en contra de lo que sugiere la Comisión, la mera constatación, realizada en el primer considerando de la Decisión impugnada, de que la acumulación y proliferación excesivas e incontroladas de armas ligeras y de pequeño calibre reducen las perspectivas de desarrollo sostenible, no significa que la Decisión impugnada pretenda apoyar un proyecto que tiende directa o principalmente a mejorar las condiciones humanas o socioeconómicas de la población de los Estados africanos afectados.

206. Muy al contrario, este último objetivo parece más bien lejano y, en cualquier caso, indirecto y secundario en relación con el del

91 — Segundo considerando de la declaración de moratoria sobre la importación, la exportación y la fabricación de armas ligeras y de pequeño calibre en el África Occidental, antes citada.

92 — Tal como recuerdan los puntos I y III de la Estrategia de la Unión Europea contra la acumulación y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones, en referencia a la Estrategia Europea de Seguridad adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003.

mantenimiento de la seguridad regional de los Estados miembros de la CEDEAO.

207. En lo que respecta al contenido de la Decisión impugnada hay que recordar que ésta fija una contribución financiera y una asistencia técnica por importe de 515.000 euros durante un período de doce meses con el fin de crear la unidad de armas ligeras dentro de la secretaría técnica de la CEDEAO y de transformar la moratoria sobre la importación, exportación y fabricación de armas ligeras de la CEDEAO en un convenio jurídicamente vinculante.

208. Es cierto que, tal como señala la Comisión, la contribución financiera y la asistencia técnica son los instrumentos típicos utilizados en el marco de la ayuda al desarrollo.

209. Sin embargo, semejante argumento parece ignorar la circunstancia de que, para estar comprendidos en el ámbito de la cooperación y de la ayuda al desarrollo, tales instrumentos deben estar dirigidos precisamente al desarrollo. En otras palabras, el mero hecho de recurrir a un instrumento financiero, como una ayuda, no significa automáticamente que ésta pertenezca al ámbito de la competencia comunitaria en materia de cooperación al desarrollo, sino que es necesario que pueda ser calificada de «ayuda al desarrollo». Además, ninguna disposición del Tratado UE prohíbe la utilización de un instrumento financiero o de asistencia técnica en el marco del título V de dicho Tratado. La propia Comisión lo ha admitido, a fin de cuentas, y la práctica decisoria de la Unión Europea presenta numerosas muestras de ello. [93]

210. En general, considero que en una situación en la que una decisión establece una contribución financiera y asistencia técnica para un Estado tercero o, como en el caso de autos, para una organización de cooperación regional, el examen del contenido de dicha decisión, contrariamente a lo que ocurre en el caso de una medida de tipo normativo, está ampliamente subordinado a la verificación del objetivo perseguido por dicha decisión.

211. En efecto, la contribución financiera y la asistencia técnica son neutras en sí mismas y, en mi opinión, únicamente a la luz de los fines que persiguen pueden ser consideradas como competencia de la cooperación al desarrollo o como pertenecientes a la PESC.

212. Ahora bien, tal como ya se ha analizado, la finalidad perseguida por el Decisión impugnada, a la luz de la Acción Común controvertida, está orientada a la seguridad pública, al menos principalmente. Además, el hecho de que, tal como ha sostenido la Comisión, la Decisión impugnada aporte su apoyo al refuerzo institucional, en particular

93 — Véanse, en particular, las decisiones citadas en la nota 83 anterior.

mediante la creación de una unidad de armas ligeras en el seno de la secretaría técnica de la CEDEAO, no desvirtúa dicha apreciación, dado que el refuerzo de las administraciones públicas, ya sean nacionales, regionales o internacionales, no puede constituir un fin en sí mismo, sino que debería, para estar comprendida en el ámbito de aplicación de la cooperación al desarrollo, perseguir un objetivo de desarrollo. [94]

213. En estas condiciones, la Decisión impugnada no compete a la cooperación al desarrollo sino que persigue, al menos principalmente, los objetivos enunciados en el artículo 11 UE, apartado 1, en particular el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, objetivos que no pertenecen a los fines asignados a la Comunidad, lo que la Comisión no discute. [95]

214. No modifica esta apreciación el hecho de que, según la Comisión, ésta contemplase una asistencia *(prima facie)* análoga a la adoptada por la Decisión impugnada. Aparte de que semejante iniciativa no modifica el reparto de competencias entre la Comunidad y la Unión Europea, los documentos citados por la Comisión en apoyo de su tesis no demuestran que la Comunidad se haya comprometido a financiar un proyecto cuyo contenido fuese idéntico o análogo al pretendido por la Decisión impugnada.

215. Procede subrayar que los puntos pertinentes de la Estrategia de Cooperación Regional y del Programa Indicativo Regional para el África Occidental, firmados el 19 de febrero de 2003 en aplicación del Acuerdo de Cotonú, entre la CEDEAO y la Comisión, [96] citados por esta última en apoyo de su argumentación por una parte recuerdan, de manera meramente descriptiva, la importancia del control de las armas ligeras en la región en la que existe una moratoria sobre la exportación y la importación apoyada por las Naciones Unidas [97] y, por otra parte, que «se *establecerá* una acción en apoyo a las de Naciones Unidas [...] para la *puesta en práctica* de la moratoria sobre la importación, exportación y fabricación de las armas ligeras». [98]

216. Pues bien, en cuanto a este último punto, e independientemente de la cuestión del reparto de competencias entre los Estados miembros y la Comunidad respecto de la financiación de tales proyectos, prever un apoyo para la *puesta en práctica* de la mora-

94 — Véase, en este sentido, el punto 63 de las conclusiones de la Abogado General Kokott, presentadas el 22 de mayo de 2007 (asunto Parlamento/Comisión, C-403/05, pendiente ante el Tribunal de Justicia).

95 — Véase también el punto 159 anterior.

96 — Anexo IV del recurso. Las modalidades de preparación y adopción de las estrategias de cooperación y de los programas indicativos se precisan en el anexo IV del Acuerdo de Cotonú. Según el artículo 10, apartado 2, de dicho anexo, los Programas Indicativos Regionales se adoptarán de común acuerdo entre la Comunidad y los Estados ACP afectados.

97 — Sección 2.3, p. 19 del documento.

98 — Sección 6.4.1, p. 40 del documento.

toria no puede asimilarse al sostenimiento de la transformación de esa moratoria en un convenio jurídicamente vinculante.

217. En efecto, así como en el marco de la aplicación de la moratoria pueden contemplarse razonablemente medidas capaces de perseguir principalmente objetivos de desarrollo humano y socioeconómico, tales como el apoyo a iniciativas locales relativas a la sensibilización de las poblaciones afectadas frente a la circulación excesiva de armas, la contribución a proyectos destinados a disuadir de la fabricación artesanal de armas ligeras o a la sustitución de ésta por la producción de bienes de consumo, incluso el sostenimiento de programas de recompra en las poblaciones locales o el intercambio de alimentos por la entrega de armas ligeras y de pequeño calibre, así, por el contrario, el sostenimiento de la transformación de una moratoria como la de la CEDEAO en un convenio jurídicamente vinculante, persigue, al menos principalmente, tal como se ha indicado, el objetivo del fortalecimiento de la seguridad regional e internacional.

218. La apreciación expuesta en el punto 213 anterior no queda desvirtuada por la mención al artículo 4, apartado 2, de la Decisión impugnada, que incorpora de forma casi idéntica la redacción del artículo 9, apartado 1, de la Acción Común controvertida, según la cual la Presidencia de la Unión y la Comisión presentan los informes periódicos sobre «la coherencia de las actividades de la Unión Europea en el campo de las armas de pequeño calibre, en particular en relación con *sus* políticas de desarrollo». [99]

219. En efecto, por una parte, esta constatación parece conforme con el reparto de competencias entre la Unión y la Comunidad europea en materia de lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, al reconocer, tal como he analizado anteriormente, que este ámbito puede entrar dentro del campo de aplicación de la cooperación al desarrollo, siempre que las medidas adoptadas o previstas tengan como objetivo principal la cooperación al desarrollo, a saber, pretendan el desarrollo socioeconómico de la población afectada. También en este sentido debe interpretarse, después de todo, el artículo 7, apartado 2, de la Acción Común controvertida, que precisa que «el Consejo decidirá los principios, normas y financiación de dichos proyectos [...] *sin perjuicio* de las contribuciones bilaterales de los Estados miembros y *de las operaciones de la Comunidad*» así como su artículo 8, por el cual, debemos recordar, «el Consejo *toma nota* de que la Comisión tiene la intención de orientar sus actividades en orden a la consecución de los objetivos y prioridades de la [...] Acción común [controvertida] *a través,*

99 — El subrayado es mío.

llegado el caso, de las oportunas medidas comunitarias». [100]

220. Por otra parte, no cabe la menor duda de que, en contra de lo que sugiere la Comisión, las expresiones «Unión Europea» y «sus políticas de desarrollo», que figuran en el artículo 4, apartado 2, de la Decisión impugnada y en el artículo 9, apartado 1, de la Acción Común controvertida, no designan a la Unión Europea en tanto que actúa en el marco del título V del Tratado UE sino que, por el contrario, constituyen una remisión explícita, a la vista de la referencia a la necesidad de garantizar «la coherencia de las actividades», a la obligación general formulada en el artículo 3 UE, la cual, inserta en las disposiciones comunes del Tratado UE y dirigida, por tanto, a la Unión Europea en cuanto que «fachada» de los tres pilares, le pide velar, en particular, «por mantener la coherencia del *conjunto* de su acción exterior en el marco de *sus* políticas en materia de relaciones exteriores, *de seguridad*, de economía y *de desarrollo*». [101]

221. A la vista del conjunto de estas consideraciones, considero que la Decisión impugnada no podía ser adoptada por la Comunidad con arreglo al título XX del Tratado CE. Además, la Acción Común controvertida no puede ser declarada inaplicable en el caso de autos, puesto que este acto no autorizó al Consejo a adoptar la Decisión impugnada infringiendo el artículo 47 UE. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el recurso.

V. Sobre las costas

222. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que el Consejo ha pedido que se condene en costas a la Comisión y al tener que ser, en mi opinión, desestimados en lo esencial los motivos formulados por esta última, considero que procede condenarla en costas.

223. Con arreglo al artículo 69, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, el Reino de Dinamarca, el Reino de España, la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Suecia, el Reino Unido, así como el Parlamento, cargarán cada uno con sus propias costas.

100 — El subrayado es mío.
101 — El subrayado es mío.

VI. Conclusión

224. En virtud de las consideraciones expuestas propongo al Tribunal de Justicia:

«1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.

3) Decidir que el Reino de Dinamarca, el Reino de España, la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Suecia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Parlamento Europeo carguen con sus propias costas.»