Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GIOVANNI PITRUZZELLA
presentadas el 17 de junio de 2021 [1]

Asunto C-180/20

Comisión Europea
contra

Consejo de la Unión Europea

«Recurso de anulación — Decisiones (UE) 2020/245 y 2020/246 — Posición que se debe adoptar, en nombre de la Unión Europea, en el Consejo de Asociación establecido por el Acuerdo de Asociación Global y Reforzado entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Armenia, por otra, por lo que respecta a la adopción del Reglamento interno del Consejo de Asociación y los del Comité de Asociación y de los subcomités y otros órganos creados por el Consejo de Asociación y al establecimiento de una lista de subcomités — Decisiones relativas a las posiciones que se deben adoptar, en nombre de la Unión Europea, en un organismo creado por un acuerdo internacional — Elección de la base jurídica — Acuerdo en el que algunas de sus disposiciones pueden incluirse en la política exterior y de seguridad común (PESC) — Adopción de dos decisiones independientes»

I. Introducción

1. En el marco del litigio interinstitucional relativo a la base jurídica de los actos de la Unión, que reviste una importancia constitucional, [2] tienen cada vez mayor relevancia, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los asuntos en los que se pone en cuestión la línea divisoria entre la acción exterior de la Unión Europea en los ámbitos comprendidos en el Tratado FUE y la política exterior y de seguridad común (PESC), integrada en el Tratado UE. [3] El recurso objeto de las presentes conclusiones forma parte de esos asuntos y constituye, transcurridos casi tres años desde que se dictó la sentencia de 4 de septiembre de 2018, Comisión/Consejo (Acuerdo con Kazajistán), [4] una nueva etapa de la controversia que enfrenta a la Comisión Europea y al Consejo de la Unión Europea en relación con las bases jurídicas pertinentes para la celebración y aplicación de acuerdos de asociación denominados «de nueva generación». En la sentencia Kazajistán, el Tribunal de Justicia se pronunció por primera vez sobre la delimitación de las competencias comprendidas en el ámbito de la PESC y aquellas comprendidas en el ámbito del Tratado FUE

[1] Lengua original: francés.

[2] Véanse, en ese sentido, entre otros, el dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología), de 6 de diciembre de 2001 (EU:C:2001:664), apartado 5, y la sentencia de 14 de junio de 2016, Parlamento/Consejo (C-263/14, EU:C:2016:435), apartado 42.

[3] Véanse, por ejemplo, las sentencias de 19 de julio de 2012, Parlamento/Consejo (C-130/10, EU:C:2012:472); de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), y de 14 de junio de 2016, Parlamento/Consejo (C-263/14, EU:C:2016:435).

[4] C-244/17, en lo sucesivo, «sentencia Kazajistán», EU:C:2018:662.

con ocasión de la aplicación de uno de esos acuerdos y, más concretamente, sobre la adopción de una decisión con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 9, mediante la cual el Consejo establece la posición de la Unión en el seno de un organismo creado en virtud de ese acuerdo. [5]

2. En el presente asunto, la Comisión solicita la anulación de las Decisiones (UE) del Consejo 2020/245 [6] y 2020/246 [7] (en lo sucesivo, conjuntamente, «Decisiones impugnadas»), sobre la posición que se debe adoptar, en nombre de la Unión, en el Consejo de Asociación creado por el Acuerdo de Asociación Global y Reforzado entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Armenia, por otra [8] (en lo sucesivo, «AAGR»).

II. Marco jurídico

A. Disposiciones pertinentes del Tratado UE

3. El capítulo 1 del título V del Tratado UE contiene «disposiciones generales relativas a la Acción Exterior de la Unión». El artículo 21 TUE, incluido en dicho capítulo, establece, en su apartado 1, los principios en los que se basa la acción de la Unión en la escena internacional y precisa que la Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones, en particular, con los países que comparten esos principios. El apartado 2 de ese mismo artículo enumera los objetivos de la acción exterior de la Unión, y el apartado 3, párrafo primero, del citado artículo dispone que «la Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en los apartados 1 y 2 al formular y llevar a cabo su acción exterior en los distintos ámbitos cubiertos por el presente título y por la quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como los aspectos exteriores de sus demás políticas».

4. El capítulo 2, del título V del Tratado UE incluye disposiciones específicas sobre la PESC. A tenor del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, «la política exterior y de seguridad común se regirá por reglas y procedimientos específicos. La definirán y aplicarán el Consejo Europeo y el Consejo, que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa». De conformidad con el artículo 37 TUE, ubicado en el mismo capítulo, «la Unión podrá celebrar acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales en los ámbitos comprendidos en el presente capítulo».

[5] Existen otros precedentes referidos a la interpretación del artículo 218 TFUE, apartado 9, en el contexto de un litigio relativo a la base jurídica pertinente de una decisión por la que se establece la posición que se debe adoptar en nombre de la Unión Europea en el seno de un organismo creado por un acuerdo internacional, que no conciernen, no obstante, a la delimitación entre las competencias PESC y las competencias no PESC. Véanse las sentencias de 26 de septiembre de 2013, Reino Unido/Consejo (C-431/11, EU:C:2013:589); de 27 de febrero de 2014, Reino Unido/Consejo (C-656/11, EU:C:2014:97), y de 18 de diciembre de 2014, Reino Unido/Consejo (C-81/13, EU:C:2014:2449).

[6] Decisión de 17 de febrero de 2020, relativa a la posición que se debe adoptar, en nombre de la Unión Europea, en el Consejo de Asociación establecido por el Acuerdo de Asociación Global y Reforzado entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Armenia, por otra, por lo que respecta a la adopción del Reglamento interno del Consejo de Asociación y los del Comité de Asociación y de los subcomités y otros órganos creados por el Consejo de Asociación y al establecimiento de una lista de subcomités especializados, a efectos de la aplicación de dicho Acuerdo con la excepción de su título II (DO 2020, L 52, p. 3).

[7] Decisión de 17 de febrero de 2020, relativa a la posición que se debe adoptar, en nombre de la Unión Europea, en el Consejo de Asociación establecido por el Acuerdo de Asociación Global y Reforzado entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Armenia, por otra, por lo que respecta a la adopción del Reglamento interno del Consejo de Asociación y los del Comité de Asociación y de los subcomités y otros órganos creados por el Consejo de Asociación y al establecimiento de una lista de subcomités especializados, a efectos de la aplicación del título II de dicho Acuerdo (DO 2020, L 52, p. 5).

[8] DO 2018, L 23, p. 4.

B. Disposiciones pertinentes del Tratado FUE

5. En la quinta parte del Tratado FUE, referido a la acción exterior de la Unión, el título V está dedicado a los acuerdos internacionales de la Unión. En dicho título se incluye, entre otros, el artículo 218 TFUE que establece el procedimiento de negociación y celebración de acuerdos entre la Unión y terceros países u organizaciones internacionales. En sus apartados 8 y 9, el mencionado artículo dispone lo siguiente:

«8. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada durante todo el procedimiento. Sin embargo, el Consejo se pronunciará por unanimidad cuando el acuerdo se refiera a un ámbito en el que se requiera la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión […].

9. El Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, una decisión por la que se suspenda la aplicación de un acuerdo y se establezcan las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos […].»

III. Antecedentes del litigio

A. AAGR

6. El 29 de septiembre de 2015, el Consejo autorizó a la Comisión y a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (en lo sucesivo, «Alta Representante») a abrir negociaciones con la República de Armenia sobre un acuerdo marco.[9] Dichas negociaciones concluyeron con éxito y el acuerdo se rubricó el 21 de marzo de 2017.

7. El 20 de noviembre de 2017, el Consejo adoptó una decisión mediante la cual autorizó la firma del AAGR, en nombre de la Unión, y aprobó la aplicación provisional de determinadas partes de dicho acuerdo[10] (en lo sucesivo, «Decisión de firma»). Esa decisión estaba basada en el artículo 37 TUE así como en los artículos 91 TFUE y 100 TFUE, apartado 2, y en los artículos 207 TFUE y 209 TFUE, conjuntamente con el artículo 218 TFUE, apartados 5 y 7, y apartado 8, párrafo segundo. El AAGR se firmó el 24 de noviembre de 2017 y se aplica con carácter provisional desde el 1 de junio de 2018.

8. El artículo 362 del mencionado Acuerdo prevé la creación de un Consejo de Asociación, encargado de supervisar y revisar periódicamente la aplicación del citado Acuerdo y habilitado para tomar decisiones vinculantes para las Partes y para formular recomendaciones[11] (en lo sucesivo, «Consejo de Asociación»). El Consejo de Asociación está compuesto por representantes de las Partes a nivel ministerial, que se reúnen periódicamente, al menos una vez al año y cuando las circunstancias lo requieren. Según el artículo 362, apartado 4, del AAGR, el Consejo de Asociación ha de adoptar su reglamento interno. Para el desempeño de sus funciones,

[9] Ese acuerdo marco debía sustituir al Acuerdo de colaboración y de cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Armenia, por otra (DO 1999, L 239, p. 3).

[10] Decisión (UE) 2018/104 del Consejo, de 20 de noviembre de 2017, sobre la firma, en nombre de la Unión, y la aplicación provisional del Acuerdo de Asociación Global y Reforzado entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Armenia, por otra (DO 2018, L 23 p. 1).

[11] De conformidad con el artículo 362, apartado 6, del AAGR, el Consejo de Asociación adopta sus decisiones y recomendaciones mediante acuerdo entre las Partes, respetando debidamente la conclusión de sus respectivos procedimientos internos.

el Consejo de Asociación está asistido por un Comité de Asociación, establecido con arreglo al artículo 363 del AAGR y compuesto por representantes de las Partes que han de ser altos funcionarios (en lo sucesivo, «Comité de Asociación»). De conformidad con el apartado 4 de ese artículo, el Consejo de Asociación debe establecer en su reglamento interno las funciones y el funcionamiento del citado Comité. A tenor del artículo 364 del AAGR, el Consejo de Asociación puede crear subcomités y otros órganos para que le asistan en ámbitos específicos y determinar su composición, funciones y funcionamiento.

B. Decisiones impugnadas

9. Las Decisiones impugnadas guardan relación con la adopción de los reglamentos internos del Consejo de Asociación, del Comité de Asociación, de los subcomités y otros órganos creados por el Consejo de Asociación, y con el establecimiento de una lista de subcomités (en lo sucesivo, conjuntamente, «reglamentos internos»).

10. El 29 de noviembre de 2018, la Alta Representante y la Comisión adoptaron una propuesta conjunta de Decisión del Consejo relativa a la posición que se ha de adoptar, en nombre de la Unión Europea, en el Consejo de Asociación, por lo que respecta a la adopción de las decisiones sobre los reglamentos internos (en lo sucesivo, «propuesta conjunta»).[12] Dicha propuesta se fundamentaba, entre otros, en el artículo 37 TUE como base jurídica sustantiva.

11. El 19 de julio de 2019, la Comisión presentó una propuesta modificada de Decisión del Consejo en la que se habían suprimido las referencias a la Alta Representante y al artículo 37 TUE como base jurídica sustantiva[13] (en lo sucesivo, «propuesta modificada»). Esa propuesta se fundamentaba en el artículo 218 TFUE, apartado 9, como base jurídica procedimental, y en los artículos 91 TFUE y 100 TFUE, apartado 2, y en los artículos 207 TFUE y 209 TFUE, como bases jurídicas sustantivas. En la exposición de motivos de esa propuesta se explicaba que la supresión del artículo 37 TUE como base jurídica sustantiva estaba justificada, en particular, a la luz de la sentencia Kazajistán.

12. El 4 de diciembre de 2019, el Comité de Representantes Permanentes (Coreper) decidió separar el acto jurídico que debía adoptarse en dos Decisiones del Consejo, una de ellas basada en el artículo 37 TUE y referida exclusivamente al título II del AAGR, relativo a la cooperación en materia de política exterior y de seguridad, y la otra fundamentada en las bases jurídicas ajenas a la PESC y relativa al conjunto del AAGR, con excepción de su título II.

13. El 17 de febrero de 2020, el Consejo adoptó conjuntamente las Decisiones impugnadas. La Decisión 2020/245 se adoptó sobre la base del artículo 91 TFUE, del artículo 100 TFUE, apartado 2, y de los artículos 207 TFUE y 209 TFUE, en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo primero y apartado 9. En cambio, la Decisión 2020/246 se adoptó sobre la base del artículo 37 TUE, en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo segundo, y

[12] Propuesta conjunta de Decisión del Consejo relativa a la posición que se ha de adoptar, en nombre de la Unión Europea, en el Consejo de Asociación establecido por el Acuerdo de Asociación Global y Reforzado entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Armenia, por otra, por lo que respecta a la adopción de las decisiones sobre el Reglamento Interno del Consejo de Asociación, del Comité de Asociación y de los subcomités especializados o de otros órganos [JOIN(2018) 29 final].

[13] Propuesta modificada de Decisión del Consejo relativa a la posición que se ha de adoptar, en nombre de la Unión Europea, en el Consejo de Asociación establecido por el Acuerdo de Asociación Global y Reforzado entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Armenia, por otra, por lo que respecta a la adopción de las decisiones sobre el Reglamento Interno del Consejo de Asociación, del Comité de Asociación y de los subcomités especializados y de otros órganos [COM(2019) 345 final].

apartado 9. El artículo 1 de la Decisión 2020/245 establece que «la posición que se debe adoptar, en nombre de la Unión, en el Consejo de Asociación establecido por el [AAGR], por lo que respecta a la adopción de […][los] Reglamento[s] interno[s] […] a efectos de la aplicación de dicho Acuerdo con la excepción de su título II, se basará en el proyecto de Decisión del Consejo de Asociación». El artículo 1 de la Decisión 2020/246 dispone que «la posición que se debe adoptar, en nombre de la Unión, en el Consejo de Asociación establecido por el [AAGR], por lo que respecta a la adopción de […] [los] Reglamento[s] interno[s], a efectos de la aplicación del título II de dicho Acuerdo, se basará en el proyecto de Decisión del Consejo de Asociación».

14. Mediante dos declaraciones, incorporadas al acta levantada por el Consejo el 4 de marzo de 2020, la Comisión y la República Checa subrayaron que, a su entender, era jurídicamente incorrecto recurrir al artículo 37 TUE como base jurídica de una de las dos decisiones del Consejo.[14] Mediante una declaración, incorporada a esa misma acta del Consejo, Hungría también manifestó «sus reservas sobre la adopción de dos decisiones diferentes sobre la posición de la Unión», sin cuestionar, no obstante, la base jurídica del artículo 37 TUE.[15] Ambos Estados miembros se abstuvieron de votar.

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

15. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 24 de abril de 2020, la Comisión interpuso el recurso de anulación a que se refieren las presentes conclusiones. Se ha admitido la intervención de la República Checa y de la República Francesa en apoyo de las pretensiones de la Comisión y del Consejo, respectivamente.

16. La Comisión, apoyada por la República Checa, solicita al Tribunal de Justicia que anule las Decisiones impugnadas, mantenga sus efectos y condene en costas al Consejo.

17. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia, con carácter principal, que desestime el recurso y condene en costas a la Comisión y, con carácter subsidiario, en caso de que se anulen las Decisiones impugnadas, que se mantengan sus efectos. La República Francesa solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de la Comisión.

V. Análisis

18. La Comisión invoca dos motivos en apoyo de su recurso.

A. Sobre el primer motivo

1. Breve exposición de las alegaciones de las partes

19. En su primer motivo de recurso, que constituye la parte sustancial del objeto del presente procedimiento, la Comisión censura que el Consejo, en primer lugar, haya excluido del ámbito de aplicación de la Decisión 2020/245 el título II del AAGR; en segundo lugar, que haya elegido el

[14] Véase Consejo de la Unión Europea, acta resumida del 4 de marzo de 2020 (6517/20; CRS CRP. 9), Coreper de los días 12 y 14 de febrero de 2020, anexo Coreper de 12 de febrero de 2020, apartado 38.

[15] Véase Consejo de la Unión Europea, acta resumida del 4 de marzo de 2020 (6517/20; CRS CRP. 9), Coreper de los días 12 y 14 de febrero de 2020, anexo Coreper de 12 de febrero de 2020, apartado 38.

artículo 37 TUE como base jurídica sustantiva de la Decisión 2020/246, y, en tercer lugar, que haya añadido, como base jurídica procedimental de dicha decisión, el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo segundo.

20. La Comisión sostiene que, al elegir el artículo 37 TUE como base jurídica sustantiva de la Decisión 2020/246, el Consejo modificó la regla de votación que debería haberse aplicado en virtud de los tratados e infringió la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia sobre la elección de la base jurídica de los actos de la Unión. Según la Comisión, de dicha jurisprudencia y, en particular, de la sentencia Kazajistán se desprende que una decisión del Consejo al amparo del artículo 218 TFUE, apartado 9, en virtud de la cual el Consejo establece la posición que se debe adoptar, en nombre de la Unión, en un organismo creado por un acuerdo internacional, debe adoptarse por mayoría cualificada cuando el objeto principal de ese acuerdo está comprendido en un ámbito en el que las bases jurídicas sustantivas exigen mayoría cualificada. La Comisión aduce que el AAGR se refiere principalmente al comercio, a la cooperación para el desarrollo y al comercio de servicios de transporte, a los que están dedicados la mayor parte de los artículos de dicho Acuerdo. Los nueve artículos incluidos en el título II del mencionado Acuerdo, relativos a la cooperación en el ámbito de la política exterior y de seguridad, tienen, en su opinión, un carácter meramente accesorio en el conjunto del AAGR y, por lo tanto, son insuficientes para justificar una base jurídica propia de la PESC para todo el Acuerdo en su totalidad. En apoyo de esta conclusión, la Comisión arguye que, en la sentencia Kazajistán, el Tribunal de Justicia consideró que las disposiciones del título II del Acuerdo de Colaboración y Cooperación Reforzadas entre la Unión Europea y sus Estados miembros, de una parte, y la República de Kazajistán, por otra [16] (en lo sucesivo, «Acuerdo con Kazajistán») —comparables, en contenido y número, a las del título II del AAGR—, no justificaban la elección del Consejo de recurrir al artículo 37 TUE como base jurídica sustantiva de una decisión análoga a las Decisiones impugnadas.

21. El Consejo, apoyado por la República Francesa, no rebate que el ámbito del que forman parte las Decisiones impugnadas debe apreciarse a la luz del AAGR. Sin embargo, aduce que la elección de la base jurídica de un acto de la Unión, incluido un acto que guarda relación con un acuerdo internacional, debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran el contenido, pero también la finalidad de dicho acto. Según el Consejo, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el examen de los objetivos del acuerdo resulta esencial para establecer la relación que existe entre las disposiciones de ese acuerdo que presentan vínculos con distintos ámbitos de acción de la Unión y que, únicamente en un momento ulterior, procede examinar el alcance de las obligaciones recogidas en esas disposiciones, es decir, su contenido. Pues bien, en su opinión, los argumentos invocados por la Comisión no tienen en cuenta en modo alguno la finalidad del AAGR y de sus disposiciones, sino que se centran exclusivamente en su contenido. En el presente asunto, el Consejo considera que el análisis de los objetivos de las disposiciones que forman parte del título II del AAGR demuestra que tales disposiciones no son secundarias o indirectas con respecto a las restantes disposiciones de dicho acuerdo. Además, contrariamente a lo que aduce la Comisión, el AAGR y el Acuerdo con Kazajistán presentan diferencias fundamentales en lo que respecta a la definición de sus objetivos y, por consiguiente, a su naturaleza jurídica. A este respecto, el Consejo observa que el AAGR incluye, en su artículo 1, al menos un objetivo de fondo adicional, que no figura en el Acuerdo con Kazajistán, a saber, el objetivo de contribuir a aumentar la asociación política general [letra a)] y fomentar el desarrollo de estrechas relaciones políticas entre las Partes [letra b)]. Además, algunos de los objetivos generales enunciados en el artículo 1 del AAGR se traducen, mediante el

[16] DO 2016, L 29, p. 1.

artículo 3 del mismo acuerdo, en un conjunto de objetivos más precisos, que las disposiciones del título II del citado acuerdo persiguen específicamente. En particular, el objetivo relativo al aumento de la eficacia de la cooperación política en materia de política exterior y de seguridad, que el artículo 3, apartado 1, del AAGR presenta como objetivo general del diálogo político con Armenia, en torno al cual se articulan todos los demás objetivos que persigue ese diálogo, constituye un objetivo independiente que no puede considerarse accesorio a los demás objetivos de ese acuerdo. Según el Consejo, no cabe pues ninguna duda de que el objetivo principal de las disposiciones del título II del citado acuerdo es la aplicación de una política comprendida en el ámbito de la PESC, que la Unión ejecuta en el marco de las competencias que tiene atribuidas en virtud del título V, capítulo II, del TUE. Esta conclusión, basada en un análisis de las finalidades de las disposiciones del título II de dicho acuerdo, no puede quedar desvirtuada por argumentos que solo se refieren a su contenido y, en particular, a su valor supuestamente declarativo. En tal sentido, por un lado, de las disposiciones de que se trata se desprende que mantener un diálogo político periódico constituye el modo en el que debe materializarse la cooperación y, por otro lado, no existe ningún elemento en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que permita concluir que unas disposiciones que prevén una cooperación en forma de diálogo no puedan constituir, por sí mismas, un elemento independiente cuando persiguen objetivos de seguridad y política exterior.

2. Apreciación

a) Estado de la jurisprudencia pertinente

22. El artículo 218 TFUE, para dar respuesta a las exigencias de claridad, coherencia y racionalización, prevé un procedimiento unificado y de alcance general en lo relativo, en particular, a la negociación y celebración de acuerdos internacionales de competencia de la Unión en sus ámbitos de acción, incluida la PESC, con la excepción de los casos en los que los Tratados prevean procedimientos especiales.[17] En el contexto de dicho procedimiento, el artículo 218 TFUE, apartado 9, establece un procedimiento simplificado relativo, en particular, a la definición de las posiciones que se deben adoptar en nombre de la Unión en el contexto de su participación en la adopción, en el seno del organismo decisorio creado por el acuerdo internacional de que se trate, de actos relativos a la aplicación o a la ejecución de este.[18] Dado que dicha disposición no establece ninguna regla de votación para la adopción, por parte del Consejo, de esa categoría de decisiones, el Tribunal de Justicia ha considerado que la regla de votación aplicable debe ser determinada, en cada caso concreto, a la luz del artículo 218 TFUE, apartado 8. A este respecto, ha precisado que, cuando tal decisión no se corresponde con ninguno de los supuestos para los que el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo segundo, exige unanimidad, el Consejo deberá adoptarla, en principio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo primero, en relación con lo dispuesto en su apartado 9, pronunciándose por mayoría cualificada.[19]

[17] Véanse, en ese sentido, la sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 52, y la sentencia Kazajistán, apartado 21.

[18] Véanse, en ese sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2015, Consejo/Comisión (C-73/14, EU:C:2015:663), apartado 65, y la sentencia Kazajistán, apartado 25.

[19] Sentencia de 25 de octubre de 2017, Comisión/Consejo (CMR-15), (C-687/15, EU:C:2017:803), apartado 51, y sentencia Kazajistán, apartados 25 y 27.

23. El primer caso en el que el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo segundo, requiere que el Consejo se pronuncie por unanimidad se refiere al supuesto en que un acuerdo afecte a un ámbito para el que se exige unanimidad para adoptar un acto de la Unión. Se establece así, en este caso, un vínculo entre la base jurídica sustantiva de una decisión tomada en virtud de dicho artículo y la regla de votación aplicable para su adopción. Este es el caso de la PESC, para la que el artículo 31 TUE, apartado 1, párrafo primero, prevé especialmente que las decisiones comprendidas en el ámbito del título V, capítulo 2, del Tratado UE se adoptarán por unanimidad, salvo en los casos en que dicho capítulo disponga otra cosa. [20]

24. Para determinar si una decisión adoptada en el marco definido por el artículo 218 TFUE, apartado 9, se refiere efectivamente a un ámbito para el que se exige unanimidad para adoptar un acto de la Unión y debe, por consiguiente, a la luz del primer supuesto contemplado en el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo segundo, ser adoptada por unanimidad, es preciso remitirse a su base jurídica sustantiva. [21]

25. Según reiterada jurisprudencia, la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran la finalidad y el contenido del acto. [22] Si el examen de un acto de la Unión muestra que este persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble y si uno de estos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro es meramente accesorio, el acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante. Excepcionalmente, si se demuestra, en cambio, que el acto persigue a la vez varios objetivos o tiene varios componentes vinculados de manera inseparable, sin que uno de ellos sea accesorio del otro de forma que son aplicables diferentes disposiciones del Tratado, tal acto debe basarse, en las distintas bases jurídicas pertinentes. [23] Sin embargo, no cabe recurrir a una doble base jurídica cuando los procedimientos previstos para una y otra base jurídica son incompatibles. [24]

26. Según esa jurisprudencia, para apreciar si la base o las bases jurídicas de un acto se han determinado correctamente, es preciso indagar sobre el «centro de gravedad» del acto de la Unión. El Tribunal de Justicia ha precisado, además, que se aplican los mismos criterios cuando se trata de definir la base jurídica de actos de la Unión relativos a la celebración y aplicación de un acuerdo internacional. [25]

[20] Véase la sentencia Kazajistán, apartado 29.

[21] Véase la sentencia Kazajistán, apartado 35.

[22] Véanse, en ese sentido, entre otras, las sentencias de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo (45/86, EU:C:1987:163), apartado 11; de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo (C-300/89, EU:C:1991:244), apartado 10; el dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología), de 6 de diciembre de 2001 (EU:C:2001:664), apartado 22; la sentencia de 14 de junio de 2016, Parlamento/Consejo (C-263/14, EU:C:2016:435), apartado 43, y la sentencia Kazajistán, apartado 36.

[23] Véanse, en ese sentido, entre otras, las sentencias de 10 de enero de 2006, Comisión/Parlamento y Consejo (C-178/03, EU:C:2006:4), apartados 42 y 43; de 14 de junio de 2016, Parlamento/Consejo (C-263/14, EU:C:2016:435), apartado 44, y la sentencia Kazajistán, apartado 37.

[24] Véase, en particular, la sentencia de 6 de noviembre de 2008, Parlamento/Consejo (C-155/07, EU:C:2008:605), apartado 37 y jurisprudencia citada. Conviene no obstante señalar que el Tribunal de Justicia limita los casos en los que cabe excluir una dualidad (o pluralidad) de bases jurídicas a los supuestos de incompatibilidad de procedimientos, excluyendo aquellos en los que solo difiere la regla de votación. Véase la sentencia de 19 de julio de 2012, Parlamento/Consejo (C-130/10, EU:C:2012:472), apartados 45 a 48.

[25] Véase, en particular, la sentencia de 14 de junio de 2016, Parlamento/Consejo (C-263/14, EU:C:2016:435), apartado 42 y jurisprudencia citada.

27. El debate que se ha desarrollado entre las partes en el presente procedimiento pone de manifiesto la existencia de interpretaciones divergentes sobre distintos elementos clave del «criterio del centro de gravedad» desarrollado por el Tribunal de Justicia y suscita las precisiones que se exponen a continuación.

28. En primer término, habida cuenta de las discusiones sobre este particular entre la Comisión, el Consejo y la República Francesa, es preciso señalar que la «finalidad» y el «contenido» del acto de la Unión en cuestión tienen idéntico rango entre los elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional sobre los que debe fundarse la elección de su base jurídica. Dado que la definición del centro de gravedad de ese acto es un ejercicio eminentemente pragmático, el orden en el que el Tribunal de Justicia analice esos dos elementos y la importancia que les atribuya en el marco del examen de un caso concreto dependen principalmente de las circunstancias del caso y no permite especular sobre el carácter más o menos «esencial» de uno u otro elemento o sobre la existencia de una eventual jerarquía entre ellos.

29. Es cierto que algunas aplicaciones del criterio del centro de gravedad a actos relativos a la celebración de acuerdos internacionales parecen atribuir una importancia mayor a la búsqueda del objeto del acto. Así, en el Dictamen 1/78,[26] el Tribunal de Justicia precisó que la calificación de un acuerdo «debe efectuarse en consideración al objeto esencial del mismo y no en función de cláusulas especiales» que, al tener carácter accesorio o auxiliar, quedan absorbidas por el citado objeto esencial. El Tribunal de Justicia adoptó el mismo razonamiento en las sentencias de 3 de diciembre de 1996, Portugal/Consejo,[27] y de 11 de junio de 2014, Comisión/Consejo,[28] para determinar, respectivamente, el objetivo de un acuerdo de cooperación al desarrollo y de un acuerdo marco de colaboración y cooperación. Sin embargo, por un lado, ese planteamiento no consiste en privar de toda importancia al examen del contenido del acuerdo, pues dicho examen puede llevar concretamente a identificar, a la luz del alcance de las obligaciones previstas en disposiciones concretas del acuerdo, componentes distintos que pueden hacer preciso que se añadan otras bases jurídicas.[29] Por otro lado, como señaló el Abogado General Mengozzi en sus conclusiones presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia Filipinas,[30] la línea jurisprudencial antes citada no es sino una «formulación particular» de las normas generales que deben seguirse para determinar la base jurídica de un acto de la Unión enunciadas en el punto 25 de las presentes conclusiones, de las que no se aparta.[31] En cualquier caso, este planteamiento parece haber sido contrarrestado por el recurso, cada vez más frecuente, del Tribunal de Justicia a un razonamiento centrado más específicamente en el examen del contenido del acuerdo,[32] sin que ello implique, a su vez, dar de lado el examen de las finalidades del acto.

30. En segundo término, al margen de su finalidad y contenido, otros elementos objetivos pueden ser tenidos en cuenta a efectos de determinar el objeto principal de un acto de la Unión, según se desprende claramente de los términos empleados por el Tribunal de Justicia y reproducidos en el punto 25 de las presentes conclusiones. En lo que concierne, en particular, a actos relativos a la celebración y aplicación de un acuerdo internacional, entre dichos elementos figura, entre otros,

[26] Dictamen 1/78 (Acuerdo internacional sobre el caucho natural), de 4 de octubre de 1979 (EU:C:1979:224).

[27] C-268/94, en lo sucesivo, «sentencia Portugal/Consejo», EU:C:1996:461, apartados 37 a 39.

[28] C-377/12, en lo sucesivo, «sentencia Filipinas», EU:C:2014:1903, apartados 35 a 39.

[29] Véase, *a sensu contrario*, la sentencia Filipinas, apartados 56 y 59.

[30] C-377/12, EU:C:2014:29, puntos 25 a 28.

[31] Véanse los puntos 25 a 27.

[32] Véanse, por ejemplo, las sentencias de 18 de julio de 2013, Daiichi Sankyo y Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520), apartados 52 a 60; de 22 de octubre de 2013, Comisión/Consejo (C-137/12, EU:C:2013:675), apartados 58 a 65, y la sentencia Kazajistán, apartados 42 a 45.

el contexto en el que el citado acto se inscribe y ha sido adoptado.[33] Aunque la importancia de ese elemento varía necesariamente en función del tipo de acto y de la categoría del acuerdo en cuestión, el examen del contexto puede desempeñar un papel decisivo en el análisis del Tribunal de Justicia, como ocurrió, por ejemplo, en la sentencia de 20 de noviembre de 2018, Comisión/Consejo (AMP Antártida).[34] En cambio, la convicción del autor del acto[35] o la «evaluación subjetiva [y] las intenciones políticas generales de quienes participen»[36] carecen totalmente de pertinencia en la elección de la base jurídica, dada su falta de objetividad.

31. En tercer término, de la jurisprudencia recordada en el punto 25 de las presentes conclusiones se desprende que el mero hecho de que se compruebe que un acto de la Unión persigue distintas finalidades o tiene varios componentes no basta, por sí solo, para fundamentar ese acto en varias bases jurídicas. En efecto, el Tribunal de Justicia ha fijado el criterio del centro de gravedad mediante normas muy precisas que entran en juego en caso de que existan una pluralidad de finalidades o de componentes y según las cuales, o bien debe elegirse la base jurídica que exige la finalidad o componente principal o predominante, lo que implica calificar las demás finalidades o componentes como accesorios, o bien, cuando no existe esa relación de principal y accesorio, adoptar las distintas bases jurídicas correspondientes a las distintas finalidades o componentes del acto, vinculados de manera inseparable entre sí.

32. A este respecto es preciso señalar que, en la sentencia Filipinas, que sigue la línea marcada por la sentencia Portugal/Consejo, el Tribunal de Justicia precisó que, en lo que respecta a la decisión de firma de un acuerdo marco de colaboración y cooperación, la aplicación de ese criterio implica, en primer lugar, determinar si las disposiciones del acuerdo que pueden guardar relación con políticas de la Unión distintas de aquella que se ha considerado preponderante también pueden estar relacionadas con ella o si se sitúan fuera del ámbito de esta política y exigen, en consecuencia, fundamentar esa decisión en bases jurídicas complementarias,[37] y, en segundo lugar, comprobar si esas disposiciones generan obligaciones de un alcance tal que corresponden a objetivos distintos de los vinculados a la política de la Unión identificada como preponderante.

33. En cuarto término, el Tribunal de Justicia se encargó de precisar que solo cabe concebir la existencia de una pluralidad de bases jurídicas en supuestos excepcionales. Es cierto que, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y del artículo 40 TUE, cuyos dos párrafos establecen cláusulas de separación de los procedimientos y atribuciones respectivas de las instituciones en los ámbitos de la PESC y de las políticas comprendidas en el ámbito del Tratado FUE,[38] no parece excluida, en principio, la eventual acumulación de bases jurídicas pertenecientes al ámbito de ese

[33] Véanse, en ese sentido, en particular, las sentencias de 26 de septiembre de 2013, Reino Unido/Consejo (C-431/11, EU:C:2013:589), apartados 48 y ss.; de 27 de febrero de 2014, Reino Unido/Consejo (C-656/11, EU:C:2014:97), apartado 50; de 18 de diciembre de 2014, Reino Unido/Consejo (C-81/13, EU:C:2014:2449), apartado 38, y de 20 de noviembre de 2018, Comisión/Consejo (AMP Antártida) (C-626/15 y C-659/16, EU:C:2018:925), apartados 76 y 87.

[34] C-626/15 y C-659/16, EU:C:2018:925, apartados 88 a 94. Véase también la sentencia de 14 de junio de 2016, Parlamento/Consejo (C-263/14, EU:C:2016:435), apartado 51, en el que se utiliza la referencia al contexto para determinar el objetivo de la medida de que se trata.

[35] Véase, en ese sentido, en particular, el dictamen 2/00, (Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología), de 6 de diciembre de 2001 (EU:C:2001:664), apartado 22.

[36] Véanse las conclusiones de la Abogada General Kokott en el asunto Comisión/Consejo (Acuerdo con Kazajistán) (C-244/17, EU:C:2018:364), punto 53.

[37] Véase la sentencia Filipinas, apartado 35.

[38] En virtud del artículo 40 TUE, primer párrafo «la ejecución de la política exterior y de seguridad común no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión mencionadas en los artículos 3 a 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea». El párrafo segundo de dicho artículo prevé que, «asimismo, la ejecución de las políticas mencionadas en dichos artículos no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión en virtud del presente capítulo».

Tratado y al de la PESC, como anteriormente sucedía, en virtud del artículo 47 TUE, entre las bases jurídicas del Tratado CE y de la PESC.[39] Por lo demás, el Tribunal de Justicia ha admitido implícitamente esa acumulación en la sentencia Kazajistán. No es menos cierto que el Tribunal de Justicia ha aceptado en muy escasas ocasiones la acumulación de bases jurídicas.[40]

34. La sentencia Kazajistán ha aportado importantes aclaraciones a la jurisprudencia recordada en el punto 25 de las presentes conclusiones.

35. En primer lugar, en esta sentencia el Tribunal de Justicia confirmó, una vez más, la aplicación del criterio del centro de gravedad principal —empleado en su jurisprudencia tradicional sobre la elección de la base jurídica—, también cuando esa elección debe realizarse, en el contexto de la acción exterior de la Unión, entre bases jurídicas PESC y no PESC.[41] Refiriéndose, en particular, al carácter unitario de las disposiciones del artículo 218 TFUE, que toman en consideración las especificidades de la PESC, a la par que reflejan el equilibrio institucional previsto por el Tratado para cada ámbito de acción de la Unión,[42] el Tribunal de Justicia afirma implícitamente que no está justificado dispensar un trato especial a este tipo de litigios sobre la base jurídica, confirmando así una jurisprudencia más general que pretende dotar de pleno efecto a «la integración de las disposiciones relativas a la PESC en el marco general del Derecho de la Unión» buscada por el Tratado de Lisboa.[43] Aun sin citar el artículo 40 TUE, el Tribunal de Justicia parece haber aceptado implícitamente en la sentencia Kazajistán la interpretación de dicha disposición propuesta por la Abogada General Kokott en sus conclusiones,[44] según la cual las dos cláusulas de separación contenidas en el primer y segundo párrafo de dicho artículo se conciben de forma simétrica y no permiten, por tanto, justificar que se prioricen las competencias comprendidas en el ámbito de la PESC o las derivadas del Tratado FUE. Esa interpretación entraña necesariamente, en lo que respecta a la elección de la base jurídica, que se aplique un criterio «neutro», como el del centro de gravedad, que atribuya idéntico valor a la PESC —teniendo en cuenta las normas y procedimientos específicos a los que está sometida esa política— y a las demás acciones exteriores de la Unión comprendidas en el ámbito del Tratado FUE.

36. Así, en el apartado 38 de la sentencia Kazajistán, el Tribunal de Justicia precisó que, como ocurre en relación con la decisión por la que la Unión celebra un acuerdo internacional, una decisión por la que el Consejo determina la posición que debe tomarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 9, y que se refiere exclusivamente a la PESC debe adoptarse, en principio, por unanimidad, de conformidad con el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo segundo. En cambio, si dicha decisión tiene varios componentes o persigue varias finalidades, algunas de las cuales pertenecen a la PESC, la regla de votación aplicable para su adopción debe determinarse a la luz de su finalidad o componente principal o preponderante. Así, si la finalidad o el componente principal o preponderante de la

39 Véase la sentencia de 20 de mayo de 2008, Comisión/Consejo (C-91/05, EU:C:2008:288), apartados 76 y 77.

40 Véanse las sentencias de 10 de enero de 2006, Comisión/Consejo (Convenio de Róterdam), (C-94/03, EU:C:2006:2), apartado 51; de 10 de enero de 2006, Comisión/Parlamento y Consejo (Importación de productos químicos peligrosos) (C-178/03, EU:C:2006:4), apartado 56; de 20 de mayo de 2008, Comisión/Consejo (Armas de pequeño calibre) (C-91/05, EU:C:2008:288), apartados 99, 108 y 109, y de 6 de noviembre de 2008, Parlamento/Consejo (Pérdidas del Banco Europeo de Inversiones) (C-155/07, EU:C:2008:605), apartado 84. Véanse también las conclusiones de la Abogada General Kokott en el asunto Comisión/Consejo (Acuerdo con Kazajistán) (C-244/17, EU:C:2018:364), punto 63.

41 Véanse, en este sentido, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las sentencias de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 43, y de 14 de junio de 2016, Parlamento/Consejo (C-263/14, EU:C:2016:435), apartados 43 y 44.

42 Véase el apartado 24 de la sentencia Kazajistán.

43 Véase, en ese sentido, la reciente sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo (C-134/19 P, EU:C:2020:793), apartados 47 y ss.

44 Véanse las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Comisión/Consejo (Acuerdo con Kazajistán) (C-244/17, EU:C:2018:364), punto 50.

decisión pertenece a un ámbito en el que no se exige unanimidad para la adopción de un acto de la Unión, dicha decisión debe adoptarse por mayoría cualificada, en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo primero. Por tanto, en el presente asunto, procede aplicar los criterios tradicionales en materia de determinación de la base jurídica de un acto de la Unión, lo cual, por lo demás, no es cuestionado por las partes del litigio.

37. En segundo lugar, en la sentencia Kazajistán, el Tribunal de Justicia aplicó el criterio del centro de gravedad adoptando una doble pauta, «cuantitativa» y «cualitativa», de análisis del contenido del acuerdo internacional en el que se inserta el acto de la Unión de que se trata. Así, por un lado, en el apartado 44 de dicha sentencia, señaló que «la mayoría de disposiciones [del Acuerdo con Kazajistán], que contiene 287 artículos, pertenecen bien al ámbito de la política comercial de la Unión, bien al de la política de cooperación al desarrollo de esta» y, por otro lado, en el apartado 45 de esa misma sentencia, observó que «las disposiciones del Acuerdo [con Kazajistán] que sí tienen un vínculo con la PESC […] además de ser poco numerosas en comparación con el conjunto del Acuerdo, se limitan a declaraciones de las Partes contratantes sobre los objetivos que debe perseguir su cooperación y los temas en los que esta deberá centrarse, sin determinar las modalidades concretas de aplicación de dicha cooperación», remitiéndose, por analogía, al apartado 56 de la sentencia Filipinas.[45] Es lícito, desde luego, preguntarse, como hace la República Francesa, sobre la pertinencia, de forma absoluta, de esas pautas, sobre todo la cuantitativa, habida cuenta de la diferencia entre la acción exterior de la Unión en materia de cooperación al desarrollo y de comercio, que exige, por regla general, que se establezca una normativa detallada y la adopción de un número significativo de disposiciones de carácter técnico, y la PESC, cuya ejecución no puede exigir tal grado de detalle. No es menos cierto que esa pauta —cuando no se limita exclusivamente a constatar la superioridad numérica de las disposiciones no PESC y cuando se aplica conjuntamente con una apreciación «cualitativa» de las disposiciones del acuerdo que presenta un vínculo con la PESC, que tiene en cuenta su carácter más o menos operativo— puede resultar útil, en lo que respecta a acuerdos marco como el que constituía el objeto del litigio en el que recayó la sentencia Kazajistán y del presente asunto, a efectos de aislar (o excluir) un eventual componente autónomo comprendido en el ámbito de la PESC. Así es, con mayor razón, dado que, como aduce acertadamente la Comisión, tras la unificación, en el artículo 21 TUE, apartado 2, de los objetivos de la acción exterior de la Unión llevada a cabo por el Tratado de Lisboa y, a la luz de la obligación de la Unión, de conformidad con el artículo 21 TUE, apartado 3, de perseguir tales objetivos en todas sus políticas exteriores, incluidos los aspectos exteriores de sus políticas internas, una aplicación del criterio del centro de gravedad basada única o principalmente en las finalidades del acto puede resultar no ser suficientemente concluyente. En efecto, dada la naturaleza horizontal de los objetivos de la acción exterior de la Unión enumerados en el artículo 21 TUE, apartado 2, y la remisión a esos objetivos que efectúa el artículo 23 TUE, en materia de PESC, la identificación de los objetivos específicos de esa política puede resultar difícil.[46]

38. En tercer lugar, en la sentencia Kazajistán, el Tribunal de Justicia aclara que una decisión que, al igual que las Decisiones impugnadas, define la posición que se debe adoptar, en nombre de la Unión, en lo que respecta a la adopción de reglamentos internos de organismos creados por un acuerdo de asociación, se refiere, con carácter general, al funcionamiento de dichos organismos.

[45] Conviene señalar que el Tribunal de Justicia ya había adoptado un criterio basado en el carácter inmediatamente operativo de las disposiciones examinadas, al prever modalidades concretas de aplicación de la cooperación que preveían, en la sentencia de 3 de diciembre de 1996, Portugal/Consejo (C-268/94, EU:C:1996:461), apartado 40.

[46] Para un intento en tal sentido, véanse las conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el asunto Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:41), puntos 85 y ss.

Al tener un alcance transversal y no versar únicamente sobre determinadas materias reguladas en el marco del citado acuerdo, el ámbito al que pertenece dicha decisión, a efectos de la aplicación del criterio del centro de gravedad, debe apreciarse a la luz del acuerdo en su conjunto. [47]

39. En cuarto lugar, de la sentencia Kazajistán se desprende que la base jurídica de la decisión relativa a la firma del acuerdo en el que se inserta un acto adoptado para su ejecución carece de pertinencia a la hora de determinar el centro de gravedad de ese acto, al menos cuando existen elementos que llevan a considerar que esa base jurídica no se ha determinado correctamente. [48]

40. Sobre la base de los principios antes expuestos, examinaré el primer motivo de recurso.

b) Aplicación en el presente asunto

41. Como se ha señalado en el punto 38 de las presentes conclusiones, de la sentencia Kazajistán se desprende que el ámbito al que pertenece una decisión por la que se determina la posición que debe tomarse, en nombre de la Unión, en lo que respecta a la adopción de los reglamentos internos de los organismos creados por un acuerdo de asociación como el que es objeto del presente asunto, debe determinarse a la luz del acuerdo en su conjunto.

42. Sin embargo, como ya se ha precisado anteriormente, en el presente asunto el Consejo adoptó dos decisiones distintas que tienen, en esencia, el mismo contenido, pero un ámbito de aplicación diferente. La primera de ellas se refiere al acuerdo en su conjunto, excepción hecha del título II. La segunda guarda únicamente relación con dicho título. A pesar de esa escisión, el Consejo parece estar de acuerdo con la Comisión en que el centro de gravedad de las Decisiones impugnadas, incluida, por tanto, la Decisión 2020/246, debe apreciarse sobre la base del acuerdo en su conjunto.

43. Yo también considero que ese es el único planteamiento correcto. En efecto, únicamente está justificado que el Consejo adopte dos decisiones independientes, amparadas en dos (o más) bases jurídicas distintas, para establecer la posición que se debe adoptar, en nombre de la Unión, en un asunto que concierne *transversalmente a la totalidad de un acuerdo*, como ocurre cuando se aprueban actos que guardan relación, con carácter general, con el funcionamiento de los organismos creados por dicho acuerdo, si el citado acuerdo, considerado en su conjunto, prevé dos (o más) componentes distintos que se corresponden con las distintas bases jurídicas utilizadas para la adopción de tales actos.

44. Por consiguiente, es preciso apreciar los ámbitos a los que pertenecen las Decisiones impugnadas, conjuntamente consideradas, a la luz del AAGR en su conjunto. Con carácter preliminar, procede formular las tres observaciones siguientes.

45. En primer lugar, ha de observarse que el argumento desarrollado por la Comisión en apoyo de su recurso se fundamenta, en buena medida, en las supuestas similitudes entre el AAGR y el Acuerdo con Kazajistán, así como en la solución adoptada por el Tribunal de Justicia en la sentencia dictada en relación con este último acuerdo. Como ya ha precisado anteriormente, esa sentencia constituye la propia razón de la retirada de la propuesta conjunta y, en última instancia, de la interposición del recurso. Por su parte, las alegaciones formuladas por el Consejo

[47] Véanse la sentencia Kazajistán, apartado 40, y las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Comisión/Consejo (Acuerdo con Kazajistán) (C-244/17, EU:C:2018:364), puntos 54 y 55.

[48] Véase la sentencia Kazajistán, apartado 43.

tienen por objeto poner de manifiesto las diferencias entre el AAGR y el Acuerdo con Kazajistán. Conviene recordar, no obstante, que el Tribunal de Justicia ha afirmado de forma constante que carece de pertinencia la base jurídica empleada para la adopción de otros actos de la Unión que, en su caso, presenten características similares o estén estrechamente relacionadas con el acto de que se trata, a efectos de elegir la base jurídica de aquel.[49] Aun reconociendo que la sentencia Kazajistán constituye indudablemente un precedente de referencia para analizar el presente asunto, es preciso, no obstante, tener en cuenta esa regla al examinar el contenido y finalidad del AAGR.

46. En segundo lugar, debe señalarse que de la sentencia Kazajistán (punto 39 de las presentes conclusiones) se desprende que, en contra de lo que parece sostener el Consejo, el hecho de que la Decisión de firma esté basada, entre otros, en el artículo 37 TUE, sin que la Comisión haya rebatido el recurso a esa base jurídica sustantiva, no puede justificar, por sí solo, la elección del Consejo de basar la Decisión 2020/246 en dicho artículo. Lo mismo sucede con la circunstancia de que la decisión del Consejo por la que se autorizó a la Comisión y a la Alta Representante a negociar el AAGR también estuviera basada en el artículo 37 TUE.

47. Precisado lo anterior, ha de observarse que el AAGR es un acuerdo marco encaminado a establecer «una cooperación extensa en una amplia gama de ámbitos de interés común».[50] Del examen del preámbulo resulta la voluntad de las partes de fortalecer las relaciones establecidas en el pasado y de fomentar una cooperación estrecha e intensa basada en la asociación en pie de igualdad (párrafo primero del preámbulo de este Acuerdo), y de seguir reforzando el desarrollo político, socioeconómico e institucional de la República de Armenia, mejorando el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos (párrafos tercero y quinto del preámbulo). En él se esbozan dos temas fundamentales. Por un lado, se afirma la voluntad de las partes de seguir desarrollando un diálogo político periódico sobre cuestiones bilaterales de interés común, y su compromiso con la promoción de la paz y la seguridad internacional, con la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM), con la prevención y lucha contra la corrupción, con la intensificación de la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo, con la intensificación de su cooperación en materia de migración, asilo y gestión de las fronteras, así como con la iniciación de un diálogo sobre visados (en particular, párrafos tercero, quinto, séptimo, octavo, décimo, duodécimo y decimocuarto del preámbulo). Por otro lado, se afirma la determinación de las partes de profundizar la cooperación económica, incluidos los ámbitos relacionados con el comercio, en la perspectiva de un desarrollo futuro del comercio y las inversiones, respetando los principios del desarrollo sostenible y garantizando la protección del medio ambiente y de la salud humana. En esa misma línea, las partes se comprometen a cooperar en otros ámbitos socioeconómicos de interés común, como la ciencia y la tecnología, la educación y la cultura, la juventud y el deporte (en particular, párrafos decimoquinto, decimonoveno, vigésimo tercero y vigésimo cuarto del preámbulo).

48. Compuesto por 386 artículos, el AAGR está dividido en ocho títulos, que versan, respectivamente, sobre sus objetivos y principios generales (título I, artículos 1 y 2); sobre el diálogo político y reformas, así como sobre la cooperación en materia de PESC (título II, artículos 3 a 11); sobre la justicia, libertad y seguridad (título III, artículos 12 a 21); sobre la cooperación económica (título IV, artículos 22 a 35); sobre las otras políticas de cooperación

[49] Véanse, entre otras, las sentencias de 10 de enero de 2006, Comisión/Consejo (Convenio de Róterdam) (C-94/03, EU:C:2006:2), apartado 50, y de 18 de diciembre de 2014, Reino Unido/Consejo (Ampliación de la legislación social a Turquía) (C-81/13, EU:C:2014:2449), apartado 36. Lo mismo ocurre también, como precisa la Abogada General Kokott en sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Consejo (Acuerdo con Kazajistán) (C-244/17, EU:C:2018:364), punto 53, con la decisión de firma del acuerdo al que accede la decisión de que se trata.

[50] Véase el párrafo quinto del preámbulo del AAGR.

(título V, artículos 36 a 112); sobre el comercio (título VI, artículos 113 a 342); sobre asistencia financiera y medidas de control y lucha contra el fraude (título VII, artículo 343 a 361) y sobre las disposiciones institucionales, generales y finales (título VIII, artículos 362 a 386).

49. Los objetivos del AAGR, expuestos en su artículo 1, consisten en aumentar la asociación y cooperación política y económica general entre las Partes; potenciar el marco para un diálogo político en todos los ámbitos de interés común, que permita el desarrollo de estrechas relaciones políticas entre las Partes; contribuir al fortalecimiento de la democracia y de la estabilidad política, económica e institucional en Armenia; promover, preservar y fortalecer la paz y la estabilidad tanto a nivel regional como internacional; fomentar la cooperación en el ámbito de la libertad, la justicia y la seguridad; aumentar la movilidad y los contactos interpersonales; apoyar los esfuerzos de Armenia para desplegar su potencial económico a través de la cooperación internacional; establecer una mayor cooperación comercial, y establecer condiciones para una cooperación cada vez más estrecha en otros ámbitos de interés común. El artículo 2 del AAGR establece los principios generales que las Partes se comprometen a respetar, a saber, los principios democráticos, el Estado de Derecho, los derechos humanos, la economía de libre mercado, el desarrollo sostenible, la cooperación regional y un multilateralismo eficaz. Las Partes se comprometen asimismo a luchar contra la corrupción, contra las diferentes formas de delincuencia transnacional organizada, el terrorismo, la proliferación de ADM, para contribuir a la paz y la estabilidad regionales.

50. El Consejo considera, en esencia, que el AAGR persigue fines que están comprendidos en el ámbito de la PESC y que no son ni secundarios ni accesorios a los restantes fines de dicho Acuerdo. El título II del mencionado Acuerdo contiene disposiciones que no pueden estar englobadas en el marco estratégico de la política de cooperación al desarrollo o de la política comercial común. Por su parte, la Comisión, pese a reconocer que el AAGR presenta ciertos vínculos con la PESC, estima que dichos vínculos no son lo suficientemente importantes como para justificar una base jurídica sustantiva comprendida en el ámbito de la PESC.

51. El título II, del AAGR, titulado «Diálogo político y reformas; cooperación en materia de política exterior y de seguridad» está compuesto por nueve artículos. El artículo 3 del AAGR enumera los objetivos del diálogo político que las Partes se comprometen a intensificar en todos los ámbitos de interés común, incluidos los asuntos exteriores y de seguridad, así como la reforma nacional. Entre dichos objetivos se incluye el aumento de la asociación política [artículo 3, letra b)]; el fomento de la paz, estabilidad y seguridad internacionales [artículo 3, letra c)]; el refuerzo de la cooperación en materia de gestión de crisis [artículo 3, letra d)], de la lucha contra la proliferación de ADM [artículo 3, letra e)], de respeto de los principios democráticos, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales [artículo 3, letra g)], de seguridad y defensa [artículo 3, letra h)], y el desarrollo de buenas relaciones de vecindad [artículo 3, letra k)]. El artículo 4 del AAGR versa sobre la reforma nacional, para cuya realización las Partes se comprometen a cooperar, para consolidar, entre otras cosas, la estabilidad y la eficacia de las instituciones democráticas, la independencia y eficacia del poder judicial, la reforma de la Administración Pública y la lucha contra la corrupción. Por su parte, el artículo 5 está específicamente dedicado a la política exterior y de seguridad. Según su apartado 1, «las Partes intensificarán su diálogo y cooperación en el ámbito de la política exterior y de seguridad, incluida la política común de seguridad y defensa, reconociendo la importancia que la República de Armenia atribuye a su participación en organizaciones internacionales y sistemas de cooperación y sus actuales obligaciones resultantes, y abordarán en particular asuntos relativos a la prevención de conflictos y gestión de crisis, la reducción del riesgo, la ciberseguridad, la reforma del sector de la seguridad, la estabilidad regional, el desarme, la no

proliferación, el control de las armas y de la exportación de las mismas». Precisa que «la cooperación se basará en los valores e intereses comunes, y su objetivo será potenciar su eficacia, mediante la utilización de foros bilaterales, internacionales y regionales, en particular la [Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)]». En el artículo 6 del AAGR se reafirma la necesidad de perseguir los delitos graves de alcance internacional, incluido en el ámbito de la Corte Penal Internacional, así como la cooperación entre las Partes para prevenir tales delitos. El artículo 7 del AAGR se refiere a la cooperación en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis, «especialmente con vistas a la posible participación de la República de Armenia en las operaciones civiles y militares de gestión de crisis lideradas por la [Unión], así como los ejercicios y las actividades de formación pertinentes, caso por caso». El artículo 8 del AAGR dispone que «las Partes intensificarán sus esfuerzos conjuntos con el fin de mejorar las condiciones para una mayor cooperación regional, fomentando la apertura de las fronteras con la circulación transfronteriza, las relaciones de buena vecindad y el desarrollo democrático, contribuyendo así a la estabilidad y la seguridad, y trabajarán con vistas a la solución pacífica de los conflictos». Por último, los artículos 9 a 11 del AAGR tienen por objeto, respectivamente, la cooperación en la lucha contra la no proliferación de ADM y sus vectores, en la lucha contra el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras y en la lucha contra el terrorismo.

52. Es innegable, y así lo admiten ambas partes, que el AAGR presenta ciertos vínculos con la PESC. Así, además de las referencias expresas a dicha política efectuadas en el preámbulo y en los artículos 1 y 3 del AAGR, según se desprende de la exposición realizada en el punto anterior, los artículos 5 y 7 a 11 del citado Acuerdo pueden vincularse todos ellos a la PESC. [51]

53. Sin embargo, de la sentencia Kazajistán se desprende claramente que la circunstancia de que un Acuerdo marco como el controvertido en el presente asunto contenga, en su preámbulo y en la exposición de sus objetivos, vínculos con la PESC y que algunas de sus disposiciones —incluso cuando se les dedica un título independiente que figura en la parte inicial del Acuerdo— puedan estar relacionadas con esa política de la Unión puede no ser suficiente para considerar que la base jurídica sustantiva de todo acto adoptado para su aplicación, de alcance transversal, debe incluir obligatoriamente el artículo 37 TUE. Solo está justificado añadirlo, según el Tribunal de Justicia, cuando las citadas disposiciones tienen tal alcance que pueda considerarse que constituyen un componente distintivo de dicho Acuerdo y no presentan un carácter accesorio con relación a los otros componentes del mencionado Acuerdo. [52]

54. Para llegar a la conclusión, en la sentencia Kazajistán, de que no era el caso de las disposiciones relacionadas con la PESC recogidas en el Acuerdo de colaboración celebrado con ese país, el Tribunal de Justicia no recurrió al criterio binario que había aplicado en la sentencia Filipinas, recordado en el punto 32 de las presentes conclusiones, sino que aplicó la doble pauta «cuantitativa» y «cualitativa», a que se ha hecho mención en el punto 37 de las presentes conclusiones.

55. Por los motivos que expondré a continuación, considero que, al margen del criterio aplicable, la PESC no constituye, en el sistema del AAGR, un componente distinto de sus demás componentes, que justifique la inclusión del artículo 37 TUE en la base jurídica sustantiva de los actos de alcance transversal adoptados para su aplicación.

[51] Véase, en el mismo sentido, la sentencia Kazajistán, apartado 42.

[52] Véase la sentencia Kazajistán, apartado 46.

56. En lo que atañe, en primer término, al criterio adoptado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Filipinas, ha de recordarse que la primera parte de dicho criterio tiene por objeto determinar si las disposiciones del acuerdo que pueden guardar relación con políticas de la Unión distintas de aquella que se ha considerado preponderante también pueden estar relacionadas con ella o si se sitúan fuera del ámbito de tal política.

57. A este respecto, ha de señalarse que la cooperación al desarrollo, que constituye, sin lugar a dudas, uno de los componentes del AAGR, tiene carácter pluridimensional. No se limita a las medidas directamente dirigidas a la erradicación de la pobreza, enunciada como objetivo principal de dicha política en el artículo 208 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, sino que también persigue los objetivos definidos en el artículo 21 TUE, apartado 2,[53] al que remite expresamente el artículo 208 TFUE, apartado 1, párrafo primero. El artículo 209 TFUE, apartado 2, prevé además que la Unión puede celebrar con los terceros países cualquier acuerdo adecuado para la consecución de los objetivos enunciados en los artículos 21 TUE y 208 TFUE, subrayando así las relaciones que existen entre los objetivos generales de la acción exterior de la Unión y los objetivos específicos de la cooperación para el desarrollo.

58. En su jurisprudencia anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que sigue siendo pertinente, especialmente a la luz de la interpretación del artículo 208 TFUE adoptada en la sentencia Filipinas,[54] el Tribunal de Justicia reconoció que los objetivos de la cooperación para el desarrollo son amplios, pues dicha cooperación tiene por objeto no solo el desarrollo económico y social duradero de los países terceros afectados, su inserción armoniosa y progresiva en la economía mundial y la lucha contra la pobreza, sino también el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.[55] El Tribunal de Justicia también ha declarado anteriormente que puede considerarse que la lucha contra la proliferación de las armas ligeras y de pequeño calibre contribuye a los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo.[56]

59. Esta concepción amplia de los objetivos de la cooperación para el desarrollo refleja la visión de la Unión en este ámbito, expuesta en el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, firmado el 7 de junio de 2017[57] (en lo sucesivo, «Consenso»), que constituye «la piedra angular de la política de desarrollo de la Unión»,[58] y que se inscribe en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por la Organización de Naciones Unidas en septiembre de 2015.[59] Según el Consenso, la cooperación para el desarrollo contribuye también, entre otras cosas, a «apoyar la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, mantener la paz y prevenir los conflictos, mejorar la calidad del medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, ayudar a las poblaciones, los países y las regiones que se enfrentan a catástrofes naturales o provocadas por el hombre y a promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral reforzada y en la buena gobernanza mundial».[60] Además, en el

53 Véase la sentencia Filipinas, apartado 37.

54 Véase la sentencia Filipinas, apartado 37.

55 Véanse las sentencias de 23 de octubre de 2007, Parlamento/Comisión (C-403/05, EU:C:2007:624), apartado 56, y de 20 de mayo de 2008, Comisión/Consejo (C-91/05, EU:C:2008:288), apartado 65.

56 Véase la sentencia de 20 de mayo de 2008, Comisión/Consejo (C-91/05, EU:C:2008:288), apartados 68 a 70, 98 y 99.

57 El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo «Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro», Declaración conjunta del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión, de 8 de junio de 2017. Sobre la pertinencia de este tipo de documentos para determinar el ámbito al que pertenece un acuerdo internacional, véase, en particular, la sentencia Filipinas, apartado 42.

58 Véase el Consenso, apartado 10.

59 Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015.

60 Véase el apartado 11 del Consenso.

apartado 14 del Consenso se señala que «el diálogo político constituye un medio importante para promover los principios del desarrollo y tiene asimismo una dimensión preventiva encaminada a garantizar el respeto de los valores de la Unión Europea» y que «ese diálogo con los gobiernos de países socios […] constituirá un importante marco de actuación que permitirá fomentar una visión común, examinar periódicamente los progresos logrados y definir medidas de apoyo adecuadas».

60. Por último, es preciso destacar que los instrumentos de apoyo de la acción exterior de la Unión para el período 2014-2020 en los ámbitos, entre otros, de los derechos humanos [61] y de la respuesta ante crisis, prevención de conflictos y consolidación de la paz en países socios [62] se han adoptado precisamente en ese marco estratégico de cooperación para el desarrollo y de cooperación económica, financiera y técnica con terceros países, a que se refiere el artículo 212 TFUE. En ese mismo marco se adoptará el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional para el próximo marco financiero plurianual (2021-2027), [63] cuyo texto de compromiso fue aprobado el 13 de marzo de 2021, [64] y que también abarca la acción de la Unión en materia de respuesta ante crisis, de prevención de conflictos, de consolidación de la paz y de lucha contra las amenazas mundiales y transregionales.

61. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha declarado que una medida no pertenece al ámbito de la cooperación para el desarrollo, aunque contribuya a sus objetivos, si tiene como objetivo principal aplicar otra política, por ejemplo, la PESC. [65]

62. Pues bien, no ocurre así, en mi opinión, en el presente asunto. En efecto, el AAGR es, ante todo, un instrumento que pretende reforzar la cooperación económica y comercial entre las Partes, en aras de promover un desarrollo sostenible, [66] que integre en la economía los condicionantes medioambientales [67] y sociales, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, [68] así como la salud humana. [69] Además de las disposiciones sobre el comercio, recogidas en el título VI, el AAGR incluye un amplio abanico de ámbitos de cooperación, relacionados con los sectores socioeconómicos más dispares, desde la energía (título V, capítulo 2), hasta el medio ambiente y la acción por el clima (título V, capítulos 3 y 4), la política industrial (título V, capítulo 5), la cooperación en el ámbito de los servicios financieros (título V, capítulo 7), el turismo (título V, capítulo 9), la agricultura y la pesca (título V, capítulos 10 y 11), la investigación (título V, capítulo 14), la política social (título V, capítulo 15), la educación y la cultura (título V, capítulos 17 y 18), y el deporte (título V, capítulo 20), pasando por la protección civil (título V, capítulo 23).

61 Reglamento (UE) n.º 235/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento financiero para la democracia y los derechos humanos a escala mundial (DO 2014, L 77, p. 85).

62 Véase el Reglamento (UE) n.º 230/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz (DO 2014, L 77, p. 1).

63 Véase la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional [COM(2018) 460 final], en su versión modificada [COM(2020) 459 final] a raíz de la crisis derivada de la pandemia de COVID-19.

64 Véase el comunicado de prensa en https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/17/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-eu-ambassadors-greenlight-final-compromise-text-with-a-view-to-an-agreement-with-the-ep/.

65 Véase, en ese sentido, la sentencia de 20 de mayo de 2008, Comisión/Consejo (C-91/05, EU:C:2008:288), apartados 71 y 72. En el mismo sentido, pero en el marco de un conflicto entre bases jurídicas, todas ellas comprendidas en el Tratado FUE, véase la sentencia Filipinas, apartado 44.

66 Párrafos decimoctavo y vigesimotercero del preámbulo del AAGR.

67 Párrafos decimonoveno y vigesimotercero del preámbulo y título V, capítulos 3 y 4, del AAGR.

68 Párrafos tercero y sexto del preámbulo del AAGR.

69 Párrafo vigesimonoveno del preámbulo y título V, capítulo 16 del AAGR.

63. De todo lo anterior resulta que las disposiciones incorporadas en el título II del AAGR pueden vincularse también, en su conjunto, a la cooperación para el desarrollo, que constituye uno de los componentes de ese Acuerdo y no obligan a basar una decisión que establece la posición que se debe adoptar, en nombre de la Unión, y que tiene por objeto las modalidades de funcionamiento de los organismos creados por ese acuerdo, también en el artículo 37 TUE como base jurídica sustantiva complementaria. Desde mi punto de vista, esa conclusión no queda invalidada por el examen del AAGR a la luz de su contexto. En efecto, por un lado, en lo que respecta a un acuerdo de asociación como el AAGR, el contexto en el que se desarrollaron las negociaciones y la celebración del acuerdo difícilmente puede desempeñar un papel significativo y aún menos decisivo, como elemento de apreciación a la hora de determinar la base jurídica pertinente. Por otro lado, en el presente asunto, la referencia recogida en el párrafo decimoprimero del AAGR al conflicto de Nagorno Karabaj, a la que remite la República Francesa en sus observaciones, no basta para enmarcar la celebración del AAGR en un contexto específico de la PESC.

64. Procede pues pasar a la segunda parte del criterio binario que el Tribunal de Justicia aplicó en la sentencia Filipinas y que, en el presente asunto, implica comprobar si las disposiciones del AAGR que pueden guardar relación con la PESC generan obligaciones de un alcance tal que corresponden a objetivos distintos de los vinculados a los demás componentes del Acuerdo y, en particular, de la cooperación para el desarrollo.

65. De la lectura de las disposiciones del título II del AAGR se desprende claramente, en mi opinión, que dichas disposiciones tienen carácter declarativo y que no prevén modalidades concretas de aplicación de la cooperación de las Partes en el ámbito de la política exterior y de seguridad, ni generan obligaciones positivas concretas para ellas que vayan más allá de un simple compromiso general de cooperación.

66. Así ocurre con la exposición de los objetivos del diálogo político recogida en el artículo 3, apartado 2, de dicho Acuerdo, en el que insiste particularmente el Consejo. En efecto, por un lado, del apartado 1 de dicho artículo resulta que el diálogo que las partes pretenden fortalecer versa sobre todos los ámbitos de interés común cubiertos por dicho Acuerdo. Ello se cohonesta con la postura manifestada en el Consenso, al que también se adhirió el Consejo, reproducida en el punto 59 de las presentes conclusiones, según la cual el diálogo político es un instrumento que también contribuye a los objetivos de la cooperación para el desarrollo. Por otro lado, la enumeración de los objetivos de ese diálogo no va acompañada, en las disposiciones del título II del AAGR que puedan guardar relación más específicamente con la PESC, de medidas concretas encaminadas a la realización de esos objetivos y comprendidas en el ámbito de esa política.

67. Así, el artículo 5 de dicho Acuerdo simplemente parafrasea el artículo 3, apartado 2, letras b), c), e), f), h) y i), subrayando especialmente la búsqueda de la cooperación entre las Partes en los foros internacionales, como la Organización de Naciones Unidas y la OSCE. Lo mismo ocurre con el artículo 8 del citado Acuerdo en relación con la estabilidad regional y la resolución pacífica de conflictos, que se limita a reproducir los objetivos indicados en el artículo 3, apartado 2, letras i), j) y k), de ese mismo Acuerdo y a recordar a las Partes los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, en el Acta Final de Helsinki de la OSCE y en otros documentos multilaterales pertinentes. Idéntica afirmación resulta válida para el artículo 9 del AAGR sobre las ADM que, básicamente, recuerda a las Partes sus compromisos internacionales (apartado 1) y les insta a asumir otros [apartado 2, letra a)]. En cuanto al artículo 9, apartado 2, letra b), del AAGR que tiene por objeto el «desarrollo» de un sistema eficaz de controles nacionales a la exportación vinculados a las ADM, se trata de una obligación que, además de estar formulada en términos muy generales y prospectivos, se solapa con los

compromisos ya previstos en el ámbito internacional.[70] Por último, cabe realizar las mismas consideraciones en lo que respecta a los artículos 10 sobre armas ligeras y de pequeño calibre,[71] y 11 sobre la lucha contra el terrorismo.

68. En lo que atañe al artículo 7 del AAGR, sobre el que insiste especialmente la República Francesa, y que propugna una eventual participación de la República de Armenia «en las operaciones civiles y militares de gestión de crisis lideradas por la [Unión], así como los ejercicios y las actividades de formación pertinentes», es preciso señalar, por un lado, que esa participación se evoca en términos de «perspectiva» hacia la que debe tender la cooperación práctica entre las Partes en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis y que se califica únicamente como «posible», y, por otro lado, que la participación en los ejercicios y actividades de formación pertinentes para las operaciones de gestión de crisis lideradas por la Unión deberá decidirse, únicamente, «caso por caso». De ello resulta que, al igual que todas las demás disposiciones del título II del AAGR, ese artículo no establece ninguna obligación específica y no tiene carácter inmediatamente operativo.

69. De todo lo anterior se desprende que, a la luz del criterio adoptado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Filipinas, la adopción de una decisión por la que se determina la posición que se debe adoptar, en nombre de la Unión, en el Consejo de Asociación del AAGR y que tiene por objeto las modalidades de funcionamiento de los organismos creados por ese acuerdo, no requiere que se incluya, en la base jurídica del acto, el artículo 37 TUE.

70. En mi opinión, ese resultado no varía si se aplica, en segundo lugar, el criterio adoptado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Kazajistán. En efecto, ha de señalarse, por un lado, que las disposiciones del AAGR comprendidas en el ámbito de la política comercial común y de la política para el desarrollo constituyen la aplastante mayoría de los 386 artículos del citado Acuerdo. Por otro lado, las disposiciones del AAGR que sí tienen un vínculo con la PESC y que se han citado en el apartado 51 de las presentes conclusiones, además de ser poco numerosas en comparación con el conjunto del Acuerdo, se limitan, como se desprende de las consideraciones expuestas en los puntos 64 a 67 de las presente conclusiones, a declaraciones de las Partes contratantes sobre los objetivos que debe perseguir su cooperación y sobre los temas en los que esta deberá centrarse, sin determinar las modalidades concretas de aplicación de dicha cooperación. Con carácter más general, y sin que ese argumento tenga una importancia decisiva, como he señalado en el punto 45 de las presentes conclusiones, considero, al igual que la Comisión y la República Checa y en contra de lo que sostiene el Consejo y la República Francesa, que las disposiciones del título II del AAGR no van más allá que las disposiciones similares del Acuerdo con Kazajistán y que se enmarcan en la estrategia pluridimensional de la Unión en materia de cooperación para el desarrollo.

c) Conclusiones sobre el primer motivo de recurso

71. A la luz de todas las consideraciones anteriores, procede estimar, en mi opinión, el primer motivo de recurso.

[70] Véase, en particular, la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1504 (2004), de 28 de abril de 2004 y el plan de acción para la aplicación de dicha resolución elaborado por Armenia, disponible en https://www.un.org/fr/sc/1540/national-implementation/national-implementation-plans.shtml.

[71] El artículo 10, apartado 4, del AAGR se refiere además a la cooperación a la luz de la Posición Común 2008/944/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares y de la legislación nacional pertinente de la República de Armenia.

B. Sobre el segundo motivo

72. Mediante el segundo motivo de recurso, la Comisión critica que el Consejo haya escindido un único acto en distintas partes para crear, de forma artificial, actos con objetos principales diferentes y manipular las reglas de votación aplicables. A juicio de la Comisión, al proceder de ese modo, el Consejo, en primer término, infringió la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el punto 25 de las presentes conclusiones; en segundo término, vulneró las prerrogativas de que dispone la Comisión en virtud del artículo 17 TUE, apartado 2, al desnaturalizar la propuesta modificada que preveía la adopción de un único acto; en tercer término, complicó inútilmente el procedimiento de toma de decisiones, y, en cuarto término, vulneró el principio de cooperación leal entre instituciones consagrado en el artículo 13 TUE, apartado [2].[72] La Comisión precisa, en su recurso, que el segundo motivo debe entenderse en el sentido de que simplemente proporciona motivos adicionales para considerar ilegales las Decisiones impugnadas, aunque, a su entender, el primer motivo basta, por sí solo, para que prospere su recurso. Sin embargo, en el escrito de réplica, la Comisión afirma que, incluso en caso de que su primer motivo sea desestimado, el segundo motivo conserva plena autonomía, pues, en cualquier caso, la decisión del Consejo de adoptar dos decisiones distintas, en lugar de una sola, basada, entre otros, en el artículo 37 TUE, es ilegal.

73. Al igual que la Comisión, considero que, de estimarse, el primer motivo de recurso debería llevar, por sí solo, a anular las dos Decisiones impugnadas: la primera, en la medida en que excluye de su ámbito de aplicación el título II del AAGR por los motivos expuestos en el párrafo décimo de su preámbulo y la segunda, al adoptar como base jurídica el artículo 37 TUE. De ello se desprende que, en caso de que el Tribunal de Justicia estime, como propongo, el primer motivo de recurso, no necesitaría examinar el segundo. En cambio, si decidiera analizarlo, a mi juicio debería declararlo fundado. En efecto, al adoptar dos decisiones distintas pero vinculadas entre sí y resultar que la segunda de ellas se fundamenta en una base jurídica incorrecta que exige la aplicación de una regla de votación distinta a la prevista para la adopción de la primera, el Consejo intentó eludir las reglas que se aplican en materia de elección de la base jurídica de un acto de la Unión.[73]

74. Por tanto, para el caso de que el Tribunal de Justicia desestime el primer motivo de recurso y considere que el segundo motivo conserva su autonomía, formularé, con carácter subsidiario, las breves consideraciones siguientes.

75. No se discute que la posición que se debe adoptar, en nombre de la Unión, a efectos de la adopción de los reglamentos internos de los organismos creados por el AAGR es única. Tampoco se discute que los citados reglamentos son indivisibles. Además, es un hecho que las Decisiones impugnadas tienen un contenido sustancialmente idéntico, aunque un ámbito de aplicación diferente y remiten al mismo documento elaborado por el Consejo de Asociación.[74] En tales

[72] Es preciso señalar que, pese a su diferente contexto, se plantea una cuestión similar en el procedimiento de dictamen 1/19, en el que el Abogado General Hogan presentó sus conclusiones el 11 de marzo de 2021 (EU:C:2021:198), puntos 167 a 194, en relación con la escisión, en dos decisiones separadas, del acto por el que autoriza la firma del convenio de Estambul sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica.

[73] Es preciso no obstante precisar que no es tanto la escisión en dos decisiones separadas, en sí, la que entraña la elusión de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de elección de la base jurídica, sino dicha escisión, conjuntamente con la previsión de una base jurídica incorrecta para una de esas dos decisiones.

[74] Se trata del proyecto de decisión del Consejo de Asociación UE-República de Armenia relativo a la adopción de su reglamento interior y de los del Comité de Asociación y de los subcomités y otros órganos creados por el Consejo de Asociación y por la que se establece la lista de subcomités (ST-15226/19), accesible en el sitio de Internet http://register.consilium.europa.eu.

circunstancias, los motivos que llevaron al Consejo a adoptar dos decisiones distintas siguen sin estar claros, a no ser que sea el intento de justificar el recurso, en la segunda de esas decisiones, a la base jurídica del artículo 37 TUE.

76. Dicho esto, en caso de que el Tribunal de Justicia estime que el acto por el que se establece la posición única que debe adoptar el Consejo precisa que se añada esa base jurídica, considero que la Comisión no ha demostrado la ilegalidad de la elección del Consejo de llevar a cabo esa escisión. Es cierto que la adopción de un único acto habría evitado complicar el procedimiento de toma de decisiones. Sin embargo, en ese supuesto, no podría imputarse al Consejo la elusión de las normas en materia de determinación de la base jurídica y de las reglas de votación aplicables. Al igual que la República Checa, dudo que pueda imputarse al Consejo, en esas circunstancias, una infracción del deber de cooperación leal o de la facultad de iniciativa que el artículo 17 TUE, apartado 2, atribuye a la Comisión.[75] En efecto, la «desnaturalización» que invoca la Comisión no parece haberse producido en la medida en que el objetivo que persigue la propuesta modificada, a saber, permitir fijar la posición que se debe adoptar, en nombre de la Unión, en el Consejo de Asociación en relación con la adopción de los reglamentos internos, se ha logrado y el contenido de dicha posición se ha fijado, a excepción de ciertas modificaciones menores, conforme a lo propuesto.[76] Es cierto que cabría afirmar que, dado que la propuesta modificada solo preveía la adopción de una única decisión, la Decisión 2020/246 fue adoptada sin que la Comisión hubiera realizado propuesta alguna, infringiendo el artículo 17 TUE, apartado 2, en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 9. Sin embargo, desde mi punto de vista, ese argumento es demasiado formalista, al menos en las circunstancias del presente asunto, en el que la Decisión 2020/245 y la Decisión 2020/246 tienen un contenido sustancialmente idéntico.[77]

C. Sobre el mantenimiento de los efectos de las Decisiones impugnadas

77. La Comisión y el Consejo, así como los Estados intervinientes, solicitan al Tribunal de Justicia que, en el caso de que anule las Decisiones impugnadas, mantenga sus efectos.

78. A tenor del artículo 264 TFUE, párrafo segundo, el Tribunal de Justicia podrá indicar, si lo estima necesario, aquellos efectos de un acto declarado nulo que deban ser considerados como definitivos. Dado que la anulación de las Decisiones impugnadas sin que se mantengan sus efectos podría perturbar el funcionamiento de los organismos creados por el AAGR, cuestionar el compromiso de la Unión en cuanto a los actos jurídicos adoptados por estos organismos y perjudicar, de este modo, la correcta ejecución de dicho Acuerdo,[78] considero que, en caso de que el Tribunal de Justicia decida anular las Decisiones impugnadas, convendría mantener sus efectos.

[75] El artículo 17 TUE, apartado 2, *in fine*, dispone que los actos no legislativos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando así lo establezcan los Tratados. De conformidad con el artículo 218 TFUE, apartado 9, el Consejo adoptará las decisiones por la que se establezcan las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, a propuesta de la Comisión (o del Alto Representante).

[76] Conviene recordar que el Tribunal de Justicia ya ha tenido la ocasión de precisar, en lo que respecta al procedimiento de adopción de actos legislativos, que «cuando una enmienda proyectada por el Parlamento y el Consejo desnaturaliza la propuesta de acto legislativo en un sentido contrario a la realización de los objetivos que esta persigue y la priva, por tanto, de su razón de ser, la Comisión tiene derecho a retirarla». Véase la sentencia de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión (C-409/13, EU:C:2015:217), apartado 83.

[77] A lo sumo, cabría considerar, con un argumento igual de formalista, que el Consejo infringió el artículo 293 TFUE, apartado 1, dado que la Decisión 2020/245, pese a apartarse, en lo que respecta a su «ámbito de aplicación», de la propuesta modificada, fue adoptada por mayoría cualificada y no por unanimidad.

[78] Véase, por analogía, la sentencia Kazajistán, apartado 51. Sin embargo, ha de señalarse que, salvo error, los reglamentos internos sobre los que versan las Decisiones impugnadas no han entrado aún, a día de hoy, en vigor.

D. Costas

79. A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que propongo que se estime el recurso y que la Comisión ha solicitado que se condene en costas al Consejo, procede, desde mi punto de vista, condenar en costas a este último. De conformidad con el artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Procede pues declarar que la República Francesa y la República Checa carguen con sus propias costas.

VI. Conclusión

80. Habida cuenta de las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva como sigue:

1) Anular la Decisión (UE) 2020/245 del Consejo, de 17 de febrero de 2020, relativa a la posición que se debe adoptar, en nombre de la Unión Europea, en el Consejo de Asociación establecido por el Acuerdo de Asociación Global y Reforzado entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Armenia, por otra, por lo que respecta a la adopción del Reglamento interno del Consejo de Asociación y los del Comité de Asociación y de los subcomités y otros órganos creados por el Consejo de Asociación y al establecimiento de una lista de subcomités especializados, a efectos de la aplicación de dicho Acuerdo con la excepción de su título II, y la Decisión (UE) 2020/246 del Consejo, de 17 de febrero de 2020, relativa a la posición que se debe adoptar, en nombre de la Unión Europea, en el Consejo de Asociación establecido por el Acuerdo de Asociación Global y Reforzado entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Armenia, por otra, por lo que respecta a la adopción del Reglamento interno del Consejo de Asociación y los del Comité de Asociación y de los subcomités y otros órganos creados por el Consejo de Asociación y al establecimiento de una lista de subcomités especializados, a efectos de la aplicación del título II de dicho Acuerdo.

2) Mantener los efectos de las Decisiones 2020/245 y 2020/246.

3) Condenar al Consejo de la Unión Europea al pago de las costas.

4) La República Francesa y la República Checa cargarán con sus propias costas.