

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)
de 20 de mayo de 2008^{*}

En el asunto C-91/05,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 230 CE, el 21 de febrero de 2005,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. M. Petite, P.J. Kuijper y J. Enegren, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

apoyada por:

Parlamento Europeo, representado por el Sr. R. Passos y por las Sras. K. Lindahl y D. Gauci, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

^{*} Lengua de procedimiento: inglés.

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. J.-C. Piris, R. Gosalbo Bono y S. Marquardt y por la Sra. E. Finnegan, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por:

Reino de Dinamarca, representado por los Sres. A. Jacobsen y C. Thorning y por la Sra. L. Lander Madsen, en calidad de agentes,

Reino de España, representado por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente,

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

Reino de los Países Bajos, representado por el Sr. M. de Grave y por las Sras. C. Wissels y H.G. Sevenster, en calidad de agentes,

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

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por las Sras. R. Caudwell y E. Jenkinson, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. A. Dashwood, Barrister,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts (Ponente), A. Tizzano y G. Arestis, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský y J.-C. Bonichot, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;
Secretario: Sr. J. Swedenborg, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 5 de diciembre de 2006;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de septiembre de 2007;

dicta la siguiente

Sentencia

- ¹ Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión 2004/833/PESC del Consejo, de 2 de diciembre de

2004, por la que se aplica la Acción Común 2002/589/PESC con vistas a una contribución de la Unión Europea a la CEDEAO en el marco de la moratoria sobre las armas ligeras y de pequeño calibre (DO L 359, p. 65; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), y que declare inaplicable, por ilegal, la Acción Común 2002/589/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2002, sobre la contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, y por la que se deroga la Acción común 1999/34/PESC (DO L 191, p. 1; en lo sucesivo, «Acción Común controvertida»), en particular su título II.

Marco jurídico y antecedentes del litigio

El Acuerdo de Cotonú

- ² El 23 de junio de 2000 se firmó en Cotonú (Benín) el Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra (DO L 317, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo de Cotonú»), aprobado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 2003/159/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 2002 (DO 2003, L 65, p. 27). Entró en vigor el 1 de abril de 2003.

- ³ El artículo 1 de este Acuerdo, denominado «Objetivos de la Asociación», dispone:

«La Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados [de África, el Caribe y el Pacífico; en lo sucesivo, “Estados ACP”], por otra parte, en lo sucesivo

denominados “las Partes”, celebran el presente Acuerdo con el fin de promover y acelerar el desarrollo económico, cultural y social de los Estados ACP, de contribuir a la paz y a la seguridad y propiciar un clima político estable y democrático.

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

Estos objetivos, así como los compromisos internacionales de las Partes, inspirarán el conjunto de las estrategias de desarrollo y deben abordarse siguiendo un enfoque integrado que tenga simultáneamente en cuenta los componentes políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales del desarrollo. La asociación deberá ofrecer un marco coherente de apoyo a las estrategias de desarrollo definidas por cada Estado ACP.

[...]»

- ⁴ El artículo 11 del Acuerdo de Cotonú, titulado «Políticas en favor de la paz, prevención y resolución de los conflictos», dispone:

«1. Las Partes ejercerán una política activa, global e integrada de consolidación de la paz y prevención y resolución de los conflictos en el marco de la asociación. Esta política se basará en el principio de apropiación. Se concentrará, en particular, en el

desarrollo de la capacidad regional, subregional y nacional y en la prevención de los conflictos violentos en una fase temprana actuando directamente sobre sus causas profundas y combinando adecuadamente todos los instrumentos disponibles.

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

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

[...]»

5 En virtud de los artículos 6 a 10 del anexo IV del Acuerdo de Cotonú, titulado «Procedimientos de ejecución y gestión», se establecieron una Estrategia de Cooperación

Regional y un Programa Indicativo Regional mediante un documento firmado el 19 de febrero de 2003 por la Comisión, por una parte, y la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) y la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMAO), por otra.

- 6 Este documento subraya, en su sección 2.3.1, bajo la rúbrica «La seguridad y la prevención de los conflictos», «el importante elemento que constituye el control del tráfico de armas en el que existe una moratoria sobre la exportación e importación apoyada por Naciones Unidas». En su sección 6.4.1, titulada «Apoyo a una política regional de prevención de los conflictos y de buen gobierno», dicho documento menciona que se establecerá una acción en apoyo a las de Naciones Unidas para la realización de las actividades prioritarias del plan de acción para la puesta en práctica de la moratoria sobre la importación, exportación y fabricación de armas ligeras.
- 7 A petición de la CEDEAO, la Comisión inició, en el transcurso del año 2004, la preparación de una propuesta de financiación de las operaciones de prevención de conflictos y de consolidación de la paz. Según la Comisión, la parte más importante de esta financiación será asignada al programa de control de armas ligeras de la CEDEAO.

La Acción Común controvertida

- 8 El 12 de julio de 2002, el Consejo de la Unión Europea adoptó, basándose en el artículo 14 UE, la Acción Común controvertida, que derogó y sustituyó a la Acción Común 1999/34/PESC del Consejo, de 17 de diciembre de 1998, sobre la contribución de la

Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre (DO 1999, L 9, p. 1), adoptada sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea.

9 A tenor del artículo 1, apartado 1, de la Acción Común controvertida, «el objetivo de [ésta] es:

- luchar contra la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas de pequeño calibre, y contribuir a acabar con ellas,
- contribuir a la reducción de la acumulación existente de este tipo de armas y su munición a un nivel que se corresponda con las necesidades legítimas en materia de seguridad de cada país, y
- ayudar a resolver los problemas causados por dicha acumulación».

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

- 11 Entre los principios y medidas que deben concretarse para prevenir una nueva acumulación desestabilizadora de armas de pequeño calibre, el artículo 3 de la Acción Común controvertida menciona los compromisos de todos los países afectados en materia de producción, exportación, importación y tenencia de las armas mencionadas, así como la creación y llevanza de inventarios nacionales y la elaboración de legislaciones nacionales restrictivas.
- 12 Entre los principios y medidas que deben concretarse para reducir las acumulaciones existentes de armas de pequeño calibre y su munición, el artículo 4 de dicha Acción Común cita, en particular, la asistencia apropiada a los países que soliciten ayuda para controlar o suprimir los excedentes de armas de pequeño calibre existentes en sus territorios, y el fomento de medidas que aumenten la confianza y de incentivos destinados a alentar la entrega voluntaria de armas de pequeño calibre y su munición, excedentarias o de tenencia ilegal.
- 13 El título II de la Acción Común controvertida, denominado «Contribución de la Unión a actividades específicas», establece, concretamente, una asistencia financiera y técnica a los programas y proyectos que aporten una contribución directa a los principios y medidas citados en el título I de dicha Acción Común.
- 14 A tenor del artículo 6, apartado 2, de la referida Acción Común:

«Al prestar esa asistencia, la Unión Europea tendrá en cuenta, en particular, si el beneficiario se ha comprometido a cumplir los principios que menciona el artículo 3, a respetar los derechos humanos, a cumplir con la legislación humanitaria

internacional y a proteger el Estado de Derecho, así como cumplir sus compromisos internacionales, en particular los relacionados con los tratados de paz existentes y con los acuerdos internacionales sobre control de armamento.»

- 15 Con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Acción Común controvertida, el Consejo decidirá la asignación de la contribución financiera y técnica a que hace referencia el artículo 6 de dicha Acción Común, las prioridades para el uso de esos fondos y las condiciones para la aplicación de actividades específicas de la Unión. El apartado 2 de dicho artículo 7 dispone que «el Consejo decidirá los principios, normas y financiación de dichos proyectos basándose en propuestas concretas con costes debidamente calculados, sobre una base individualizada y sin perjuicio de las contribuciones bilaterales de los Estados miembros y de las operaciones de la Comunidad».

- 16 El artículo 8 de la Acción Común controvertida dispone:

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

- 17 El artículo 9, apartado 1, de dicha Acción Común dispone:

«El Consejo y la Comisión serán responsables de garantizar la coherencia de las actividades de la Unión Europea en el campo de las armas de pequeño calibre, en particular en relación con sus políticas de desarrollo. Para ello, los Estados miembros y la

Comisión presentarán toda la información pertinente a los correspondientes órganos del Consejo. Éste y la Comisión garantizarán la aplicación de sus actividades respectivas, cada uno con arreglo a sus competencias.»

La Decisión impugnada

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

¹⁹ Dicha Decisión recapitula en su motivación los puntos siguientes:

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

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

(3) La Unión Europea considera que una contribución financiera y una asistencia técnica servirían para consolidar la iniciativa de la [CEDEAO] en el ámbito de las armas ligeras y de pequeño calibre.

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

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

21 El artículo 3 de la Decisión impugnada dispone:

«La Comisión se encargará de la ejecución financiera de la presente Decisión. A tal fin, la Comisión celebrará un acuerdo de financiación con la CEDEAO sobre las condiciones de utilización de la contribución de la Unión Europea, que adoptará la forma de una ayuda no reembolsable. En particular, esta ayuda servirá para cubrir durante un período de doce meses las retribuciones, gastos de desplazamiento, suministros y equipos necesarios para la creación de la unidad de armas ligeras dentro de la Secretaría técnica de la CEDEAO, así como la transformación de la moratoria en convenio sobre las armas ligeras y de pequeño calibre entre los Estados de la CEDEAO. [...]»

22 El artículo 4, apartado 2, de dicha Decisión enuncia:

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

23 Con motivo de la discusión del proyecto correspondiente a la Decisión impugnada en el marco del Comité de Representantes Permanentes, el 24 de noviembre de 2004, la Comisión hizo constar en el acta de la reunión del Consejo la siguiente declaración (doc. n° 15236/04 PESC 1039, de 25 de noviembre de 2004):

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

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

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

- 24 La Comisión, por considerar que la Decisión impugnada no se había adoptado con la base jurídica adecuada y que, en consecuencia, se había infringido el artículo 47 UE, interpuso el presente recurso.

Pretensiones de las partes

- 25 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la Decisión impugnada.

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

²⁶ El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime, por infundada, la pretensión de anulación de la Decisión impugnada.
- Acuerde la inadmisión de la pretensión de la Comisión de que se declare inaplicable la Acción Común controvertida y, con carácter subsidiario, la desestime por infundada.
- Condene en costas a la Comisión.

²⁷ Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 2005, se admitió la intervención del Parlamento Europeo en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

²⁸ Mediante el mismo auto, se admitió la intervención del Reino de España, la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones del Consejo. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2005, se admitió la intervención del Reino de Dinamarca en apoyo de las pretensiones del Consejo.

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

- ²⁹ Mediante el presente recurso de anulación, interpuesto al amparo del artículo 230 CE, la Comisión pretende que se declare que el Consejo, al adoptar la Decisión impugnada, invadió las competencias de la Comunidad, infringiendo así el artículo 47 UE. En la medida en que la Decisión impugnada se basa en la Acción Común controvertida, la Comisión se apoya en el artículo 241 CE para invocar la inaplicabilidad de dicha Acción Común, en particular de su título II, debido a una misma infracción del artículo 47 UE.
- ³⁰ Sin cuestionar por ello la competencia del Tribunal de Justicia para conocer del recurso, el Consejo, apoyado por los Gobiernos español y del Reino Unido, pone de manifiesto, en particular respecto a la excepción basada en la ilegalidad de la Acción Común controvertida, que el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre la legalidad de un acto perteneciente al ámbito de la PESC.
- ³¹ A este respecto, resulta del artículo 46 UE, letra f), que las disposiciones del Tratado CE relativas a la competencia del Tribunal de Justicia y al ejercicio de dicha competencia se aplican al artículo 47 UE.
- ³² En virtud del artículo 47 UE, ninguna disposición del Tratado CE se verá afectada por una disposición del Tratado UE (sentencias de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo, C-176/03, Rec. p. I-7879, apartado 38, y de 23 de octubre de 2007, Comisión/Consejo, C-440/05, Rec. p. I-9097, apartado 52).

33 Por lo tanto, corresponde al Tribunal de Justicia velar por que los actos que, según el Consejo, están comprendidos en el ámbito de aplicación del título V del Tratado UE y que, por su naturaleza, pueden producir efectos jurídicos no invadan las competencias que las disposiciones del Tratado CE atribuyen a la Comunidad (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de mayo de 1998, Comisión/Consejo, C-170/96, Rec. p. I-2763, apartado 16; de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo, antes citada, apartado 39, y de 23 de octubre de 2007, Comisión/Consejo, antes citada, apartado 53).

34 De ello se desprende que el Tribunal de Justicia es competente para examinar el recurso de anulación interpuesto por la Comisión al amparo del artículo 230 CE y, dentro de ese marco, para examinar los motivos invocados con arreglo al artículo 241 CE, puesto que éstos se basan en una infracción del artículo 47 UE.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

35 La Comisión, apoyada por el Parlamento, alega que la Decisión impugnada debe anularse por invadir las competencias atribuidas a la Comunidad en materia de cooperación al desarrollo, ignorando así el artículo 47 UE.

36 La Comisión y el Parlamento estiman que el artículo 47 UE establece una frontera «fija» entre las competencias de la Comunidad y las de la Unión. Señalan que, si bien en un ámbito de competencias compartidas, como el de la política de cooperación al desarrollo, los Estados miembros conservan su competencia para actuar solos, de forma individual o colectiva, en tanto la Comunidad no haya ejercido aún su competencia, no ocurre lo mismo con la Unión, que, con arreglo al artículo 47 UE,

no dispone de una misma competencia complementaria, sino que debe respetar las competencias, exclusivas o no, de la Comunidad, aun en el caso de competencias no ejercidas. Por lo tanto, afirman, se invaden las competencias de la Comunidad siempre que el Consejo adopta, en el marco de la PESC, un acto que habría podido adoptarse válidamente tomando como base el Tratado CE.

- ³⁷ Según la Comisión y el Parlamento, la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, en la medida en que ha pasado a ser parte integrante de la política de cooperación al desarrollo, se incluye entre las competencias atribuidas a la Comunidad en ese ámbito. En efecto, señalan, la cooperación al desarrollo sostenible de un país sólo puede ser eficaz en presencia de un mínimo de estabilidad y legitimidad democrática. Al inscribirse en esta óptica de estabilidad, la política de eliminación de minas y de desmantelamiento de armas ligeras y de pequeño calibre constituye un medio ineludible para el logro de los objetivos de la política de cooperación al desarrollo.
- ³⁸ La Comisión alega que la integración de la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre en la política comunitaria de cooperación al desarrollo se consagró en el marco del Acuerdo de Cotonú, concretamente en su artículo 11, apartado 3.
- ³⁹ Dicha institución añade que el propio Consejo y la comunidad internacional reconocen el vínculo que une la política de cooperación al desarrollo y la acumulación desestabilizadora de armas ligeras y de pequeño calibre.
- ⁴⁰ Según la Comisión, apoyada por el Parlamento, la Decisión impugnada está comprendida, por su finalidad y contenido, dentro del ámbito de las competencias comunitarias y, por lo tanto, podía haberse adoptado válidamente tomando como base el Tratado CE. La Comisión señala, en efecto, por una parte, que la finalidad de la Decisión impugnada no sólo es el fomento de la paz y la seguridad, sino también

la mejora de las perspectivas de desarrollo sostenible en África Occidental. Por otra parte, que el proyecto de reforzamiento de la unidad de armas ligeras dentro de la Secretaría técnica de la CEDEAO, así como el de contratación de expertos para la redacción de un proyecto de convenio sobre armas ligeras, según está previsto en el anexo de la Decisión impugnada, implican una ayuda de tipo clásico en el marco de programas de cooperación al desarrollo, que no requiere actividades específicas propias del ámbito de la PESD.

41 En la medida en que la Decisión impugnada se basa en la Acción Común controvertida, la Comisión, apoyada por el Parlamento, solicita que esta última, y en particular su título II, se declare ilegal por invadir las competencias de la Comunidad. En efecto, si bien determinados aspectos de la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre pueden pertenecer al ámbito de la PESD, especialmente las acciones policiales o militares dirigidas a recoger dichas armas o a iniciar programas para su destrucción, no es el caso de las medidas de ayuda financiera y técnica contempladas en dicho título II, que pertenecen al ámbito de las competencias comunitarias en materia de cooperación al desarrollo y de cooperación económica, financiera y técnica con terceros países.

42 El Consejo, apoyado por la totalidad de los Gobiernos de los Estados miembros coadyuvantes, estima que no puede invocarse infracción alguna del artículo 47 UE, toda vez que la lucha contra la proliferación de las armas ligeras y de pequeño calibre no forma parte de las competencias comunitarias en materia de política de cooperación al desarrollo ni de otras competencias de la Comunidad.

43 Por lo que respecta, en primer lugar, al artículo 47 UE, el Consejo pone de manifiesto que dicha disposición busca preservar el equilibrio de poderes establecido por los Tratados y no puede ser interpretada en el sentido de que pretende proteger las competencias atribuidas a la Comunidad en detrimento de las que tiene la Unión. Contrariamente a lo que afirma la Comisión, el Consejo sostiene que el artículo 47 UE no establece una frontera fija entre las competencias comunitarias y las de la Unión.

Según él, para determinar si la actuación de la Unión afecta a las competencias de la Comunidad, ha de tenerse en cuenta la naturaleza de las competencias atribuidas a la Comunidad en la materia de que se trate, en particular el carácter complementario de la competencia comunitaria en materia de cooperación al desarrollo.

44 Según el Gobierno del Reino Unido, para que pudiera considerarse que un acto basado en el Tratado UE es contrario al artículo 47 UE, sería preciso, en primer lugar, que la Comunidad fuese competente para adoptar un acto con la misma finalidad y el mismo contenido. En segundo lugar, el acto basado en el Tratado UE debería invadir una competencia atribuida a la Comunidad impidiendo o limitando su ejercicio, lo que originaría un efecto de preferencia de las competencias comunitarias. Ahora bien, según dicho Gobierno, tal efecto está excluido en un campo como la cooperación al desarrollo, en el que la Comunidad dispone de competencias paralelas.

45 El Consejo, apoyado en este aspecto por todos los Gobiernos de los Estados miembros coadyuvantes, alega a continuación que la lucha contra la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre no forma parte de las competencias atribuidas a la Comunidad.

46 Señala que ni la lucha contra la proliferación de dichas armas ni los objetivos más generales del mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad figuran entre los objetivos de la Comunidad mencionados en los artículos 2 CE y 3 CE. Añade que, a tenor del artículo 177 CE, apartado 1, el principal objetivo de la política comunitaria de cooperación al desarrollo es la lucha contra la pobreza. Sostiene, en efecto, que los objetivos de mantenimiento de la paz y de fortalecimiento de la seguridad internacional pertenecen exclusivamente al ámbito del Tratado UE, en particular al de la PESC. Pues bien, según él, las disposiciones del Tratado CE no pueden interpretarse extensivamente, so pena de quebrantar la coexistencia de la Unión y la Comunidad como ordenamientos jurídicos integrados pero diferenciados y la arquitectura constitucional del conjunto constituido por los tres «pilares».

47 Según el Consejo, apoyado por los Gobiernos francés, neerlandés y del Reino Unido, el hecho de que la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre pueda tener una incidencia accesorio sobre las perspectivas de desarrollo sostenible no implica que el conjunto de este ámbito sea de competencia comunitaria.

48 El Consejo y el Gobierno del Reino Unido alegan, por otra parte, que, de seguirse la tesis de la Comisión, la PESC quedaría privada de todo efecto útil. Este Gobierno añade que, si bastase que una determinada actuación tuviese una repercusión sobre los objetivos perseguidos por una competencia comunitaria para que dicha actuación quedase comprendida dentro del ámbito de esa competencia, el alcance de las competencias comunitarias ya no tendría límites, lo que estaría en contradicción con el principio de atribución de competencias. El Gobierno neerlandés, por su parte, no considera deseable restringir el papel de la PESC en lo que se refiere al mantenimiento de la paz y la seguridad en los países en desarrollo, puesto que dicha política permite al Consejo actuar de forma rápida y eficaz en tales países.

49 El Consejo, apoyado por los Gobiernos español, francés, sueco y del Reino Unido, subraya que, habida cuenta del carácter «mixto» del Acuerdo de Cotonú, tampoco puede deducirse de él la existencia de una competencia comunitaria en materia de lucha contra la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre.

50 Tanto el Consejo como la totalidad de los Gobiernos de los Estados miembros coadyuvantes consideran, además, que la Decisión impugnada se adoptó respetando las disposiciones y el espíritu del Tratado UE. Señalan, en efecto, que, dado que la Decisión impugnada tiene como principal objetivo luchar contra la acumulación y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, pertenece no ya al ámbito de las competencias comunitarias, sino de las competencias de la Unión dentro del marco de la PESC.

- 51 Por una parte, según ellos, la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre se inscribe dentro del objetivo fundamental de la PESC, enunciado en el artículo 11 UE, que es el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional. El Gobierno sueco añade que, en materia de lucha contra la proliferación de las armas ligeras y de pequeño calibre en África Occidental, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha adoptado resoluciones en las que ha invitado a la Comunidad internacional de donantes a aplicar la moratoria de la CEDEAO sobre dichas armas y a apoyar a la Secretaría técnica de ésta.
- 52 Por otra parte, el Consejo y los Gobiernos de los Estados miembros coadyuvantes ponen de manifiesto que, en la medida en que una actuación pertenezca al ámbito de la PESC, el artículo 47 UE no se opone a que la Unión utilice los mismos métodos empleados por la Comunidad en materia de cooperación al desarrollo. Según ellos, para perseguir los objetivos que se le asignan en el marco de la PESC, la Unión dispone de instrumentos que no se reducen a gestiones diplomáticas o militares, sino que también incluyen acciones operativas, entre las que se cuentan la asistencia financiera o técnica necesarias para la realización de tales objetivos.
- 53 El Consejo y el Gobierno francés subrayan, además, que la Acción Común controvertida se ha aplicado mediante una serie de Decisiones en el ámbito de la PESC, cuya legalidad no ha sido impugnada por la Comisión, a saber, las Decisiones 2002/842/PESC del Consejo, de 21 de octubre de 2002, relativa a la aplicación de la Acción Común 2002/589 con vistas a una contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación y la proliferación desestabilizadoras de armas ligeras y de pequeño calibre en Europa Sudoriental (DO L 289, p. 1); 2003/543/PESC del Consejo, de 21 de julio de 2003, relativa a la aplicación de la Acción Común 2002/589 con vistas a una contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación y la proliferación desestabilizadoras de armas ligeras y de pequeño calibre en América Latina y el Caribe (DO L 185, p. 59); 2004/790/PESC del Consejo, de 22 de noviembre de 2004, por la que se prorroga y modifica la Decisión 2003/276/PESC relativa a la aplicación de la Acción Común 2002/589 con vistas a una contribución de la Unión Europea a la destrucción de munición de armas ligeras y de pequeño calibre en Albania (DO L 348, p. 45); 2004/791/PESC del Consejo, de 22 de noviembre de 2004, por la que se prorroga y modifica la Decisión 2002/842 relativa a la aplicación de la Acción Común 2002/589 con vistas a una contribución de la Unión Europea para combatir

la acumulación y la proliferación desestabilizadora de armas ligeras y de pequeño calibre en Europa Sudoriental (DO L 348, p. 46); 2004/792/PESC del Consejo, de 22 de noviembre de 2004, por la que se prorroga y modifica la Decisión 1999/730/PESC por la que se aplica la Acción Común 1999/34 con vistas a la contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre en Camboya (DO L 348, p. 47), y 2005/852/PESC del Consejo, de 29 de noviembre de 2005, relativa a la destrucción de armas ligeras y de pequeño calibre (ALPC) y de su munición en Ucrania (DO L 315, p. 27).

⁵⁴ Por último, el Consejo, apoyado en ese sentido por los Gobiernos español y del Reino Unido, estima que la excepción basada en la ilegalidad de la Acción Común controvertida es inadmisibile, en la medida en que un demandante privilegiado, como la Comisión, no puede proponer una excepción de ilegalidad frente a un acto cuya anulación podría haber instado directamente mediante un recurso al amparo del artículo 230 CE.

⁵⁵ Al mismo tiempo que se remiten a las alegaciones relativas a la Decisión impugnada, el Consejo y los Gobiernos neerlandés, sueco y del Reino Unido sostienen que, en cualquier caso, la Acción Común controvertida se adoptó con estricta observancia del artículo 47 UE.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Sobre la aplicación del artículo 47 UE

⁵⁶ Se desprende de los apartados 31 a 33 de la presente sentencia que, con arreglo al artículo 47 UE, corresponde al Tribunal de Justicia velar por que los actos que,

según el Consejo, están comprendidos en el ámbito de aplicación del título V del Tratado UE y que pueden producir efectos jurídicos, no invadan las competencias que las disposiciones del Tratado CE atribuyen a la Comunidad.

- 57 Según la Comisión, la Decisión impugnada no respeta el reparto competencial establecido en el artículo 47 UE entre la Comunidad y la Unión por cuanto podría haberse adoptado tomando como fundamento las competencias atribuidas a la Comunidad en materia de cooperación al desarrollo. Lo mismo puede decirse, según ella, de las disposiciones del título II de la Acción Común controvertida, que la Decisión impugnada aplica, y que pertenecen, bien al ámbito de las competencias de la Comunidad en materia de cooperación al desarrollo, bien al de las competencias relativas a la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países.
- 58 Es preciso, por lo tanto, verificar si las disposiciones de la Decisión impugnada afectan a las competencias que tiene la Comunidad en virtud del Tratado CE, en la medida en que habrían podido adoptarse, como sostiene la Comisión, basándose en las disposiciones de dicho Tratado (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo, apartado 40, y de 23 de octubre de 2007, Comisión/Consejo, apartado 54).
- 59 En efecto, al establecer que ninguna disposición del Tratado UE afectará a los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea ni a los Tratados y actos subsiguientes que los hayan modificado o completado, el artículo 47 UE pretende, conforme a lo dispuesto en los artículos 2 UE, quinto guión, y 3 UE, párrafo primero, mantener y desarrollar el acervo comunitario.
- 60 Contrariamente a lo que afirma el Gobierno del Reino Unido, un acto generador de efectos jurídicos adoptado en el marco del título V del Tratado UE afecta a las disposiciones del Tratado CE en el sentido del artículo 47 UE siempre que hubiera podido adoptarse basándose en este último Tratado, sin que sea necesario examinar

si dicho acto impide o limita el ejercicio de las competencias de la Comunidad. En efecto, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, cuando se pone de manifiesto que las disposiciones de un acto adoptado en el marco de los títulos V o VI del Tratado UE, tanto por su finalidad como por su contenido, tienen por objeto principal aplicar una política atribuida a la Comunidad por el Tratado CE y podrían haber sido válidamente adoptadas basándose en este último Tratado, el Tribunal de Justicia declara que dichas disposiciones han sido adoptadas contraviniendo el artículo 47 UE (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo, apartados 51 y 53, y de 23 de octubre de 2007, Comisión/Consejo, apartados 69 a 74).

⁶¹ Puesto que el hecho de que un acto generador de efectos jurídicos adoptado por la Unión basándose en el Tratado UE habría podido ser adoptado por la Comunidad da lugar a una infracción del artículo 47 UE, tampoco resulta pertinente saber si, en una materia como la cooperación al desarrollo, que no es competencia exclusiva de la Comunidad y en la que, por consiguiente, nada impide a los Estados miembros ejercer colectiva o individualmente sus competencias (véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de junio de 1993, Parlamento/Consejo y Comisión C-181/91 y C-248/91, Rec. p. I-3685, apartado 16, y de 2 de marzo de 1994, Parlamento/Consejo, C-316/91, Rec. p. I-625, apartado 26), dicho acto podría haber sido adoptado por los Estados miembros en el ejercicio de sus competencias.

⁶² Por otra parte, la cuestión de si las disposiciones de dicho acto adoptado por la Unión son competencia de la Comunidad afecta a la atribución y, por lo tanto, a la propia existencia de esa competencia, y no a su naturaleza exclusiva o compartida (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de mayo de 2006, Comisión/Irlanda, C-459/03, Rec. p. I-4635, apartado 93).

⁶³ Procede, por lo tanto, determinar si la Decisión impugnada infringe el artículo 47 UE por cuanto podría haberse adoptado tomando como fundamento las disposiciones del Tratado CE.

Sobre la delimitación de los ámbitos respectivos de la política comunitaria de cooperación al desarrollo y de la PESD

- ⁶⁴ Por lo que respecta a la política comunitaria de cooperación al desarrollo, el Tribunal de Justicia ha declarado que los objetivos contemplados en el artículo 130 U del Tratado CE (actualmente artículo 177 CE) son amplios, en el sentido de que las medidas necesarias para su consecución deben poder referirse a diferentes materias específicas (sentencia de 3 de diciembre de 1996, Portugal/Consejo, C-268/94, Rec. p. I-6177, apartado 37).
- ⁶⁵ En efecto, los artículos 177 CE a 181 CE, relativos a la cooperación con los países en vías de desarrollo, tienen por objeto no sólo el desarrollo económico y social duradero de estos países, 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, respetando los compromisos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales (sentencia de 23 de octubre de 2007, Parlamento/Comisión, C-403/05, Rec. p. I-9045, apartado 56).
- ⁶⁶ Además, de la Declaración conjunta del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea, titulada «El consenso europeo sobre desarrollo» (DO 2006, C 46, p. 1), resulta que no habrá desarrollo sostenible ni erradicación de la pobreza sin paz y seguridad y que la consecución de los objetivos de la nueva política de desarrollo de la Comunidad pasa necesariamente por la promoción de la democracia y del respeto de los derechos humanos (sentencia Parlamento/Comisión, antes citada, apartado 57).

- ⁶⁷ Por lo tanto, si bien no hay que limitar los objetivos de la actual política comunitaria de cooperación al desarrollo a las medidas directamente encaminadas a la lucha contra la pobreza, para que una medida esté comprendida en el ámbito de esa política es preciso, no obstante, que contribuya a la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social de dicha política (véase, en este sentido, la sentencia Portugal/Consejo, antes citada, apartados 44, 60, 63 y 73).
- ⁶⁸ A este respecto, de diversos documentos emanados de las instituciones de la Unión y del Consejo Europeo se desprende que determinadas medidas dirigidas a prevenir la fragilidad de los países en vías de desarrollo, incluidas las adoptadas en el marco de la lucha contra la proliferación de las armas ligeras y de pequeño calibre, pueden contribuir a eliminar o reducir obstáculos al desarrollo económico y social de dichos países.
- ⁶⁹ Así, el 21 de mayo de 1999, el Consejo «Desarrollo» de la Unión Europea adoptó una resolución sobre las armas ligeras, en la que presenta la proliferación de dichas armas como un problema de dimensiones planetarias que, en particular en zonas de crisis y en países con una situación de seguridad inestable, constituyen un obstáculo a un desarrollo económico y social pacífico. Más recientemente, dentro de la Estrategia de la Unión Europea contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones adoptada por el Consejo Europeo reunido los días 15 y 16 de diciembre de 2005 (doc. nº 5319/06 PESC 31, de 13 de enero de 2006), éste mencionó, entre las consecuencias de la proliferación ilícita de las armas ligeras y de pequeño calibre, en particular, las relativas al desarrollo de los países afectados, a saber, debilitamiento de las estructuras del Estado, desplazamiento de personas, desmoronamiento de los servicios sanitarios y educativos, declive de la actividad económica, reducción de los recursos del Estado, propagación de pandemias y daños al tejido social, que dan lugar a largo plazo a la reducción o la retirada de la ayuda al desarrollo, añadiendo que dichas consecuencias constituyen, para el África subsahariana principalmente afectada, un factor fundamental de freno al desarrollo.

- 70 Asimismo, la Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea, a que se ha hecho referencia en el apartado 66 de la presente sentencia, cita, en su punto 37, la inseguridad y los conflictos armados entre los principales obstáculos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, acordados en el marco de las Naciones Unidas, mencionando, dentro de ese contexto, la lucha contra la proliferación incontrolada de armas ligeras y de pequeño calibre.
- 71 Ello no obstante, para que, en el marco de su política de cooperación al desarrollo, la Comunidad pueda adoptar una medida concreta dirigida a luchar contra la proliferación de las armas ligeras y de pequeño calibre, dicha medida debe estar comprendida, tanto por su finalidad como por su contenido, en el ámbito de aplicación de las competencias que el Tratado CE le atribuye en esa materia.
- 72 No ocurre así, cuando dicha medida, pese a contribuir al desarrollo económico y social de países en vías de desarrollo, tiene como objetivo principal aplicar la PESC.
- 73 En efecto, si el examen de una medida muestra que ésta persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble, y si uno de ellos puede calificarse de principal, mientras que el otro sólo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o el componente principal (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de septiembre de 2003, Comisión/Consejo, C-211/01, Rec. p. I-8913, apartado 39; de 29 de abril de 2004, Comisión/Consejo, C-338/01, Rec. p. I-4829, apartado 55, y de 10 de enero de 2006, Comisión/Consejo, C-94/03, Rec. p. I-1, apartado 35; así como, en cuanto a la aplicación del artículo 47 UE, las sentencias, antes citadas, de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo, apartados 51 a 53, y de 23 de octubre de 2007, Comisión/Consejo, apartados 71 a 73).

- 74 De ello se desprende que las medidas de lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre no están incluidas entre las competencias atribuidas a la Comunidad en materia de política de cooperación al desarrollo cuando, por razón de su objetivo o de su componente principal, se inscriben dentro de la realización de la PESC.
- 75 Por lo que respecta a una medida que persiga a la vez varios objetivos o que tenga varios componentes, sin que uno de ellos sea accesorio del otro, el Tribunal de Justicia ha declarado que, cuando son por tanto aplicables distintas bases jurídicas del Tratado CE, tal medida debe basarse, excepcionalmente, en las distintas bases jurídicas pertinentes (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, de 11 de septiembre de 2003, Comisión/Consejo, apartado 40, y de 10 de enero de 2006, Comisión/Consejo, apartado 36).
- 76 No obstante, en virtud del artículo 47 UE, dicha solución queda excluida en el caso de una medida que persiga varios objetivos o que tenga varios componentes pertenecientes, respectivamente, al ámbito de la política de cooperación al desarrollo, tal como se le atribuye a la Comunidad en el Tratado CE, y al de la PESC, sin que ninguno de ellos sea accesorio del otro.
- 77 En efecto, como quiera que el artículo 47 UE se opone a que la Unión, basándose en el Tratado UE, adopte una medida que habría podido ser adoptada válidamente tomando como fundamento el Tratado CE, la Unión no puede recurrir a una base jurídica correspondiente al ámbito de la PESC para adoptar disposiciones que pertenecen asimismo al ámbito de una competencia atribuida por el Tratado CE a la Comunidad.
- 78 A la luz de estas consideraciones, procede determinar si, como sostiene la Comisión, la Decisión impugnada, que aplica la Acción Común controvertida con vistas a una contribución de la Unión a la CEDEAO en el marco de la moratoria sobre las armas

ligeras y de pequeño calibre, está comprendida tanto por su finalidad como por su contenido dentro del ámbito de la política de cooperación al desarrollo atribuida a la Comunidad por el Tratado CE.

Sobre la finalidad de la Decisión impugnada

79 Por lo que respecta a la finalidad de la Decisión impugnada, se desprende tanto de su título como de las referencias de su encabezamiento y de los puntos 2 a 4 de su exposición de motivos que, al contribuir financiera y técnicamente a una iniciativa de la CEDEAO en el ámbito de la lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, dicha Decisión tiene por objeto aplicar la Acción Común controvertida que el Consejo adoptó basándose en el título V del Tratado UE.

80 Puesto que la Decisión impugnada constituye la aplicación de un acto perteneciente al ámbito de la PESC, procede examinar previamente si debe interpretarse, por ello, que dicha Decisión tiene como finalidad alcanzar los objetivos de la PESC más bien que los de la política comunitaria de cooperación al desarrollo.

81 A este respecto, y sin que sea necesario examinar en esta fase la excepción propuesta por la Comisión, basada en la supuesta ilegalidad de la Acción Común controvertida, procede señalar que ésta se presenta, en sus considerandos, como una medida destinada a sustituir a la Acción Común 1999/34, a fin de incluir, en su caso, las municiones de armas ligeras.

82 Según se desprende del artículo 1, apartado 1, de la Acción Común controvertida, ésta se marca como objetivos luchar contra la acumulación desestabilizadora y la

proliferación de armas de pequeño calibre y contribuir a acabar con ellas; contribuir a la reducción de la acumulación existente de este tipo de armas y su munición a un nivel que se corresponda con las necesidades legítimas en materia de seguridad de cada país, y ayudar a resolver los problemas causados por dicha acumulación.

83 Tales objetivos se concretan, por una parte, en el título I de la Acción Común controvertida, que enumera determinados principios y determinadas medidas sobre los cuales la Unión se esfuerza por alcanzar un consenso con el fin de combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, y, por otra parte, en el título II de dicha Acción Común, que trata de la asistencia financiera y técnica aportada por la Unión a los proyectos que contribuyan a la aplicación de los referidos principios y medidas.

84 Pues bien, no resulta de la Acción Común controvertida que la ejecución del programa de lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre que anuncia revista necesariamente la forma de medidas que se inscriban más bien dentro de la persecución de objetivos de la PESC, como el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, que en la persecución de los objetivos de la política comunitaria de cooperación al desarrollo.

85 A este respecto, debe señalarse, en primer lugar, que la Acción Común 1999/34, a la que sucedió la Acción Común controvertida y cuyos objetivos, principios enumerados y tipo de contribución planeado retomó íntegramente esta última, enunciaba claramente, en su primer considerando, que el fenómeno de acumulación excesiva e incontrolada y de proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre supone una amenaza para la paz y la seguridad y reduce las perspectivas de desarrollo sostenible en muchas zonas del mundo, inscribiendo por consiguiente, de entrada, la lucha contra ese fenómeno en una doble óptica de mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, por un lado, y de salvaguarda de las perspectivas de desarrollo, por otra.

86 Seguidamente, de las disposiciones del título II de la Acción Común controvertida, que, recogiendo las de la Acción Común 1999/34, precisan el tipo de contribución que aportará la Unión y el tipo de tareas que incumbirán, en ese marco, al Consejo y a la Comisión, resulta que los objetivos y el programa de actuación fijados por dicha Acción Común no sólo pueden ser aplicados por la Unión, dentro del marco de la PESCE, sino también por la Comunidad, basándose en sus propias competencias.

87 En efecto, el artículo 7 de la Acción Común controvertida señala que corresponde al Consejo decidir sobre la asignación de la contribución financiera y técnica contemplada en el artículo 6 de la propia Acción Común, precisando en el apartado 2 del artículo 7, que, «sin perjuicio de las operaciones de la Comunidad», el Consejo decidirá, sobre una base individualizada, los principios, normas y financiación de los proyectos que aplican dicha Acción Común. El hecho de que la Acción Común controvertida pueda ser aplicada tanto por la Comunidad como por la Unión se confirma en el artículo 8 de ésta, en el que el Consejo toma nota de que la Comisión tiene la intención de orientar sus actividades en orden a la consecución de los objetivos y prioridades de esa Acción Común a través, llegado el caso, de las oportunas medidas comunitarias; y en el artículo 9 de dicha Acción Común, que deja al Consejo y a la Comisión la responsabilidad de garantizar la coherencia de las actividades de la Unión en el campo de las armas de pequeño calibre, «en particular en relación con sus políticas de desarrollo», y la aplicación de sus actividades respectivas, cada uno con arreglo a sus competencias. La necesidad de una coherencia de las actividades de la Unión en el ámbito de las armas ligeras y de pequeño calibre vuelve, además, a aparecer, con idéntica referencia a las «políticas [de la Unión] en materia de desarrollo», en el artículo 4, apartado, 2, de la Decisión impugnada.

88 La conclusión de que los objetivos de la Acción Común controvertida pueden ser aplicados tanto por la Unión, en el marco del título V del Tratado UE, como por la Comunidad, en el marco de su política de cooperación al desarrollo, se corresponde, por último, con el enfoque preconizado por las instituciones de la Unión y por el Consejo Europeo en diversos documentos.

89 En primer lugar, el propio Consejo, en la resolución sobre las armas ligeras, mencionada en el apartado 69 de la presente sentencia, al mismo tiempo que hace referencia a la acción emprendida por la Unión en el marco de la PESC y que recuerda la necesidad de garantizar la coherencia de las actividades de la UE en materia de armas de pequeño calibre, en particular en lo que se refiere a la PESC, recomienda no obstante, en ese mismo documento, que, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, la Comunidad y los Estados miembros presten particular atención a las medidas encaminadas a la «inclusión de la problemática de las armas de pequeño calibre en el diálogo político con los ACP y otros países interlocutores de la UE en el ámbito de la cooperación para el desarrollo; [al] apoyo en materia de cooperación para el desarrollo para los países que pidan asistencia para controlar o eliminar los excedentes de armas de pequeño calibre [...]; [a] estudiar la prestación de apoyo, cuando sea necesario, al fortalecimiento de unas instituciones públicas y una legislación adecuadas para controlar mejor las armas de pequeño calibre», añadiendo, en relación con este último extremo, que «las primeras intervenciones podrían centrarse en el sur de África [...] y en África occidental [(CEDEAO)], regiones en las cuales se han registrado avances importantes y se han desarrollado y acordado marcos para luchar contra la proliferación de armas de pequeño calibre».

90 En segundo lugar, dentro de la Estrategia de la Unión Europea contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones, citada en el apartado 69 de la presente sentencia, el Consejo Europeo menciona en particular, entre los medios de que disponen la Unión, la Comunidad y los Estados miembros para responder a la amenaza de proliferación ilícita de dichas armas, además de las operaciones civiles y militares de gestión de crisis y otros instrumentos diplomáticos, los acuerdos de asociación y cooperación con terceros países y los programas de desarrollo y de asistencia que pertenezcan al ámbito de la cooperación CE-ACP e incluyan un capítulo dedicado a las armas pequeñas y ligeras y a sus municiones. Tras haber señalado, en su punto 15, que, según el Consejo Europeo, el desafío al que debe hacer frente una estrategia de la UE sobre las armas pequeñas y ligeras consiste en responder a esta amenaza y garantizar la coherencia entre sus políticas de seguridad y de desarrollo, dicho documento menciona, como elemento final del plan de acción anunciado para dar respuesta a la acumulación de dichas armas, el hecho de «garantizar la coherencia y la complementariedad entre las decisiones del Consejo en el marco de la PESC y las acciones ejecutadas por la Comisión en el ámbito de la ayuda al desarrollo, con el fin de favorecer un planteamiento coherente de todas las actividades de la UE en el ámbito de las armas pequeñas y ligeras».

- 91 En tercer lugar, en el apartado 37 de la Declaración conjunta del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea, mencionada en el apartado 66 de la presente sentencia, se anuncian medidas concretas destinadas a limitar la proliferación incontrolada de armas ligeras y de pequeño calibre que se adoptarán, en consonancia con la estrategia Europea para combatir la acumulación y el tráfico ilícito de dichas armas y sus municiones, por «la Unión, en el marco de las respectivas competencias de la Comunidad y de los Estados miembros».
- 92 Así pues, dado que el acto perteneciente al ámbito de la PESC que la Decisión impugnada tiene por objeto aplicar no excluye que sus objetivos puedan alcanzarse mediante medidas adoptadas por la Comunidad basándose en sus competencias en materia de cooperación al desarrollo, procede examinar si la Decisión impugnada, como tal, debe considerarse una medida que persigue objetivos pertenecientes al ámbito de la política comunitaria de cooperación al desarrollo.
- 93 A este respecto, el punto 1 de la exposición de motivos de la Decisión impugnada afirma que la acumulación y proliferación excesivas e incontroladas de armas ligeras y de pequeño calibre no sólo constituyen una amenaza para la paz y la seguridad, sino que, además, reducen las perspectivas de desarrollo sostenible, particularmente en África occidental.
- 94 Según se desprende del punto 2 de su exposición de motivos, la Decisión impugnada está orientada a aplicar la Acción Común controvertida, con la que la Unión pretende, singularmente mediante la promoción de medidas que fomenten la confianza, perseguir los objetivos mencionados en el artículo 1 de dicha Acción Común, a saber, la lucha contra la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre y la reducción de la acumulación existente de este tipo de armas.

- 95 Contrariamente a lo que afirman la Comisión y el Parlamento, no puede negarse que la Decisión impugnada, en la medida en que tiene por objeto prevenir una nueva acumulación de armas ligeras y de pequeño calibre en África Occidental que pudiera desestabilizar dicha zona, se inscribe dentro de una perspectiva general de mantenimiento de la paz y fortalecimiento de la seguridad internacional.
- 96 Sin embargo, no puede inferirse de la Decisión impugnada que su preocupación por eliminar o reducir el obstáculo que para el desarrollo de los países afectados constituye la acumulación de tales armas sea puramente accesorio con respecto a sus objetivos de mantenimiento de la paz y fortalecimiento de la seguridad internacional.
- 97 En efecto, como lo confirman los puntos 3 y 4 de la exposición de motivos de dicha Decisión, la contribución financiera y técnica que la Unión se propone aportar sirve para consolidar la iniciativa adoptada en el ámbito de las armas ligeras y de pequeño calibre por la CEDEAO.
- 98 Por lo tanto, la Decisión impugnada tiene por finalidad específica fortalecer las capacidades de un grupo de países africanos en vías de desarrollo para luchar contra un fenómeno que constituye, según el punto 1 de la exposición de motivos de la Decisión, un obstáculo para el desarrollo sostenible de dichos países.
- 99 De ello se desprende que la Decisión impugnada persigue varios objetivos pertenecientes, respectivamente, al ámbito de la PESC y de la política de cooperación al desarrollo, sin que ninguno de ellos sea accesorio del otro.

Sobre el contenido de la Decisión impugnada

- 100 La conclusión extraída en los apartados anteriores del examen de la finalidad de la Decisión impugnada no resulta desmentida por el análisis de su contenido.
- 101 En efecto, del artículo 1, apartado 2, de ésta se desprende que contempla una contribución financiera y una asistencia técnica para crear una unidad de armas ligeras dentro de la Secretaría técnica de la CEDEAO y para transformar en convenio la moratoria existente entre los Estados miembros de dicha Organización en materia de armas ligeras y de pequeño calibre. A tal efecto, la Decisión impugnada prevé, en su artículo 4, apartado 1, un importe de referencia de 515.000 euros.
- 102 En virtud del artículo 3 de la Decisión impugnada, la ejecución financiera de dicha Decisión estará encomendada a la Comisión y, al haber celebrado ésta un acuerdo de financiación con la CEDEAO, adoptará la forma de una ayuda no reembolsable que, servirá, en particular, para cubrir durante un período de un año las retribuciones, gastos de desplazamiento, suministros y equipos necesarios para la creación de una unidad de armas ligeras dentro de la Secretaría técnica de la CEDEAO, así como para la transformación de la referida moratoria en convenio.
- 103 Por lo que respecta a la asistencia técnica que deberá ser aportada por la Unión, se desprende del proyecto que figura en el anexo de la Decisión impugnada que incluye el nombramiento de expertos encargados de efectuar los estudios necesarios para la redacción de un proyecto de convenio.
- 104 Ahora bien, como ha señalado el Abogado General en el punto 211 de sus conclusiones, una contribución financiera, al igual que una asistencia técnica, únicamente

pueden calificarse de instrumento perteneciente al ámbito de la PESC o de la política comunitaria de cooperación al desarrollo a la luz de los objetivos que se persigan.

105 En efecto, si bien existen medidas como la prestación de apoyo político al establecimiento de una moratoria o incluso la colecta y la destrucción de armas, que corresponden más bien al ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz, de fortalecimiento de la seguridad internacional o de promoción de la cooperación internacional, que se inscriben entre los objetivos de la PESC enunciados en el artículo 11 UE, apartado 1, la decisión de movilizar fondos y prestar asistencia técnica a un grupo de países en desarrollo para alcanzar un proyecto de convenio puede pertenecer tanto al ámbito de la política de cooperación al desarrollo como al de la PESC.

106 En cuanto al hecho de que la Acción Común controvertida haya sido aplicada mediante otras decisiones adoptadas en el marco del título V del Tratado UE, cuya legalidad no ha impugnado la Comisión, no puede determinar el resultado del examen que al Tribunal de Justicia le corresponde efectuar en el marco del presente asunto. En efecto, la determinación de la base jurídica de un acto debe realizarse teniendo en cuenta su finalidad y su contenido propios, y no la base jurídica empleada para la adopción de otros actos de la Unión que, en su caso, presenten características similares (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de enero de 2006, Comisión/Consejo, antes citada, apartado 50).

107 Por otra parte, como se ha puesto de relieve en el apartado 87 de la presente sentencia, la Acción Común controvertida que la Decisión impugnada tiene por objeto aplicar no excluye en sí misma que el objetivo de lucha contra la proliferación de las armas ligeras y de pequeño calibre pueda alcanzarse mediante medidas adoptadas por la Comunidad, cuando menciona, en sus artículos 8 y 9, la intención de la Comisión de orientar sus actividades en orden a la consecución de dicho objetivo a través, llegado el caso, de las oportunas medidas comunitarias, así como la obligación del Consejo y la Comisión de garantizar la coherencia de las actividades de la Unión en el campo de las armas de pequeño calibre, en particular en relación con sus políticas de desarrollo, y la aplicación de sus actividades respectivas, cada uno con arreglo a sus competencias.

- 108 Resulta de lo anterior que la Decisión impugnada consta, atendiendo a su finalidad y su contenido, de dos componentes, sin que ninguno de ellos pueda considerarse accesorio del otro, pertenecientes, uno, al ámbito de la política comunitaria de cooperación al desarrollo y, el otro, al de la PESC.
- 109 Habida cuenta de las consideraciones que figuran en los apartados 76 y 77 de la presente sentencia, procede concluir que el Consejo no observó el artículo 47 UE, al adoptar la Decisión impugnada basándose en el título V del Tratado UE, pese a pertenecer ésta asimismo al ámbito de la política de cooperación al desarrollo.
- 110 Por consiguiente, procede anular la Decisión impugnada.
- 111 Como quiera que dicha Decisión debe ser anulada por sus propios vicios, no es preciso examinar la excepción basada en la supuesta ilegalidad de la Acción Común controvertida.

Costas

- 112 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al no haber solicitado la Comisión la condena en costas del Consejo, ambas instituciones cargarán con sus propias costas. Con arreglo a lo dispuesto en el apartado 4 del mismo artículo, quienes hayan intervenido como coadyuvantes en el presente litigio soportarán sus propias costas.

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

- 1) Anular la Decisión 2004/833/PESC del Consejo, de 2 de diciembre de 2004, por la que se aplica la Acción Común 2002/589/PESC con vistas a una contribución de la Unión Europea a la CEDEAO en el marco de la moratoria sobre las armas ligeras y de pequeño calibre.**
- 2) La Comisión de las Comunidades Europeas y el Consejo de la Unión Europea cargarán con sus propias costas.**
- 3) El Reino de Dinamarca, el Reino de España, la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, así como el Parlamento Europeo, cargarán con sus propias costas.**

Firmas