Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 31 de mayo de 2018 [1]

Asunto C-244/17

Comisión Europea
contra

Consejo de la Unión Europea

«Recurso de anulación — Decisión (UE) 2017/477 del Consejo — Elección de la base jurídica correcta — Delimitación entre la política exterior y de seguridad común y las políticas comunitarizadas — Acuerdo de Colaboración y Cooperación Reforzadas con la República de Kazajistán — Adopción del reglamento interno del Consejo de Cooperación y establecimiento de subcomités — Decisión relativa a la posición que debe adoptar la Unión en el Consejo de Cooperación — Toma de decisiones en el Consejo de la Unión Europea por unanimidad o por mayoría cualificada (artículo 218 TFUE, apartados 8 y 9, artículo 16 TUE, apartado 3, y artículo 31 TUE, apartado 1)»

I. Introducción

1. Las controversias jurídicas en torno a las competencias exteriores de la Unión Europea son de naturaleza muy diversa. En el presente litigio entre la Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea se plantea la cuestión de si la posición que va a adoptar la Unión con respecto a la toma de decisiones en un organismo internacional debe ser aprobada por el Consejo por mayoría cualificada o por unanimidad, de conformidad con el artículo 218 TFUE, apartado 9.

2. Esta cuestión se suscita en el marco del Acuerdo de Colaboración y Cooperación Reforzadas con la República de Kazajistán (en lo sucesivo, «Acuerdo de Colaboración» o «Acuerdo»). [2] En 2017, el Consejo de Cooperación establecido al amparo de este Acuerdo quiso adoptar su reglamento interno y crear una serie de subcomités especializados. La posición de la Unión relativa a las decisiones del Consejo de Cooperación sobre estas cuestiones la adoptó el Consejo por unanimidad, sobre la base del artículo 218 TFUE, apartado 9, en relación con el artículo 31 TUE, apartado 1, primera frase, al considerar que afectaba a cuestiones de la política exterior y de seguridad común (PESC). En cambio, la Comisión considera que únicamente debía haberse aplicado el artículo 218 TFUE, apartado 9, y que el Consejo debió haber votado por mayoría cualificada independientemente de que estuvieran afectadas o no materias de la PESC.

1 Lengua original: alemán.

2 El texto del Acuerdo de Colaboración figura en el DO 2016, L 29, p. 3.

3. En cuanto al fondo, surge como cuestión medular, una vez más, la delimitación entre las materias de la PESC, por un lado, y la acción exterior de la Unión en los demás ámbitos políticos «comunitarizados», [3] por otro. Desde una perspectiva formal, será necesario aclarar si en la adopción de las posiciones de la Unión, en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 9, siempre, y sin excepción alguna, es aplicable el requisito de la mayoría cualificada, o si la mayoría debe determinarse en función de las circunstancias del caso concreto sobre la base de los artículos 16 TUE, apartado 3, y 31 TUE, apartado 1, primera frase, y, eventualmente, del artículo 218 TFUE, apartado 8.

4. A diferencia de lo que ocurre en el procedimiento de las áreas marinas antárticas protegidas (asuntos acumulados C-626/15 y C-659/16), en los que también presento hoy mis conclusiones, en el presente asunto no será necesario examinar si la Unión puede actuar sola en la escena internacional o si los Estados miembros deben colaborar con ella («acción conjunta» o «acuerdo mixto»).

II. Marco jurídico

5. El marco jurídico del presente asunto viene determinado por las disposiciones de Derecho primario del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. También debe hacerse referencia a las disposiciones del Acuerdo de Colaboración con Kazajistán.

A. Derecho primario

1. Disposiciones institucionales del TUE

6. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el título III del TUE («Disposiciones sobre las instituciones») contiene en su artículo 16, apartado 3, la siguiente regla general relativa a la mayoría para la toma de decisiones en el Consejo:

«El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.»

2. Disposiciones del TUE sobre la acción exterior

7. El capítulo 1 del título V del TUE contiene «disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión» y, en particular, el artículo 21 TUE, apartado 1, reza como sigue:

«La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.»

3 Con el adjetivo «comunitarizadas», me referiré a las materias a las que se hace referencia en los Tratados que no tienen carácter intergubernamental, pero si supranacional; véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto Parlamento/Consejo, «Tanzania» (C-263/14, EU:C:2015:729), punto 43.

8. El capítulo 2 del título V del TUE que incluye, en particular, los artículos 24 TUE, 31 TUE, 37 TUE y 40 TUE contiene «disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común».

9. El artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, dispone:

«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. Queda excluida la adopción de actos legislativos. La política exterior y de seguridad común será ejecutada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y por los Estados miembros, de conformidad con los Tratados. La función específica del Parlamento Europeo y de la Comisión en este ámbito se define en los Tratados. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrá competencia respecto de estas disposiciones, con la salvedad de su competencia para controlar el respeto del artículo 40 del presente Tratado y para controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el párrafo segundo del artículo 275 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.»

10. En relación con esta cuestión, el artículo 31 TUE establece, en particular, para la toma de decisiones del Consejo en el ámbito de la PESC lo siguiente:

«1. El Consejo Europeo y el Consejo adoptarán por unanimidad las decisiones de que trata el presente capítulo, salvo en los casos en que el presente capítulo disponga otra cosa. Queda excluida la adopción de actos legislativos.

[...]

2. Como excepción a lo dispuesto en el apartado 1, el Consejo adoptará por mayoría cualificada:

[...]

– cualquier decisión por la que se aplique una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión,

[...]»

11. En el artículo 37 TUE se regula la competencia de la Unión para celebrar acuerdos internacionales en el ámbito de la PESC:

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

12. Por último, el artículo 40 TUE regula la relación entre la PESC y los ámbitos políticos «comunitarizados» como sigue:

«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.

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.»

3. Disposiciones del TFUE relativas a la acción exterior

13. En la quinta parte del TFUE («Acción exterior de la Unión»), el título V está dedicado a los acuerdos internacionales de la Unión. En este título se incluye, entre otros, el artículo 218 TFUE, que en extracto reza como sigue:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones particulares del artículo 207, para la negociación y celebración de acuerdos entre la Unión y terceros países u organizaciones internacionales se aplicará el procedimiento 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 y cuando se trate de acuerdos de asociación y de los acuerdos previstos en el artículo 212 con los Estados candidatos a la adhesión. El Consejo se pronunciará también por unanimidad sobre el acuerdo de adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; la decisión de celebración de dicho acuerdo entrará en vigor después de haber sido aprobada por los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

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, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo.

[...]»

B. El Acuerdo de Colaboración con Kazajistán

14. El Acuerdo de Colaboración y Cooperación Reforzadas entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Kazajistán, por otra, se firmó el 21 de diciembre de 2015 en Astana (Kazajistán) y se aplica provisionalmente desde el 1 de mayo de 2016. Anteriormente, el Consejo había autorizado para la Unión Europea la firma del Acuerdo y su aplicación provisional mediante la Decisión (UE) 2016/123,[4] remitiéndose a los artículos 37 TUE y 31 TUE, apartado 1, así como a los artículos 91 TFUE, 100 TFUE, apartado 2, 207 TFUE y 209 TFUE como bases jurídicas.

15. Con arreglo al artículo 268 del Acuerdo de Colaboración se crea un Consejo de Cooperación. El Consejo de Cooperación contará con la asistencia, de conformidad con el artículo 269, apartado 1, del Acuerdo, de un Comité de Cooperación. Sobre la base del artículo 269, apartado 6, del Acuerdo de Colaboración, también se podrán crear subcomités especializados o cualquier otro organismo.

16. Con arreglo al artículo 268, apartado 7, del Acuerdo de Colaboración, el Consejo de Cooperación establecerá su propio reglamento interno, en el que, de conformidad con el artículo 269, apartado 7, de dicho Acuerdo, también se determinarán los cometidos y el funcionamiento del Comité de Cooperación y de cualquier subcomité u organismo creado por el Consejo de Cooperación.

4 Decisión (UE) 2016/123 del Consejo, de 26 de octubre de 2015, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, y a la aplicación provisional del Acuerdo de Colaboración y Cooperación Reforzadas entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Kazajistán, por otra (DO 2016, L 29, p. 1).

III. Antecedentes del litigio

17. En 2017, en el marco del Acuerdo de Colaboración con Kazajistán, estaba previsto adoptar el reglamento interno del Consejo de Cooperación, así como el del Comité de Cooperación, el de los subcomités especializados y el de cualquier otro organismo. Además, debían crearse tres subcomités especializados.

18. A tal fin, mediante la Decisión (UE) 2017/477, de 3 de marzo de 2017, el Consejo decidió la posición que la Unión debía adoptar en el Consejo de Cooperación [5] (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), remitiéndose a los artículos 218 TFUE, apartado 9, y 31 TUE, apartado 1, como base jurídica procedimental, así como al artículo 37 TUE y a los artículos 91 TFUE, 100 TFUE, apartado 2, 207 TFUE y 209 TFUE como bases jurídicas sustantivas. Por lo tanto, se apoyó en las mismas disposiciones a las que ya había recurrido con ocasión de la autorización del Acuerdo de Colaboración.

19. La Comisión y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, por su parte, formularon su propuesta conjunta al Consejo para el establecimiento de la citada posición de la Unión en el Consejo de Cooperación únicamente sobre el artículo 218 TFUE, apartado 9, como base jurídica de procedimiento y los artículos 207 TFUE y 209 TFUE como bases jurídicas sustantivas. [6]

20. La Comisión considera ahora que el Consejo, mediante la adición del artículo 31 TUE, apartado 1, como base jurídica de procedimiento, incurrió en error de Derecho. Asimismo, considera que la aplicación de los artículos 91 TFUE y 100 TFUE como bases jurídicas sustantivas adicionales también constituye un error de Derecho, aunque no atribuye a esta última circunstancia ningún efecto práctico con respecto al presente procedimiento.

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

21. Mediante escrito de 10 de mayo de 2017, la Comisión interpuso el presente recurso de anulación, en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo segundo. Solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la Decisión (UE) 2017/477.

– Condene en costas al Consejo.

22. El Consejo, por su parte, solicita al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a la Comisión.

– Con carácter subsidiario, en caso de anulación de la Decisión 2017/477, que se mantengan sus efectos.

5 Decisión sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Consejo de Cooperación instituido por el Acuerdo de Colaboración y Cooperación Reforzadas entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Kazajistán, por otra, por lo que respecta a las modalidades de trabajo del Consejo de Cooperación, el Comité de Cooperación, los subcomités especializados o cualquier otro organismo (DO 2017, L 73, p. 15).

6 Propuesta conjunta de Decisión del Consejo sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Consejo de Cooperación instituido por el Acuerdo de Colaboración y Cooperación Reforzadas entre la Unión Europea y sus Estados miembros y la República de Kazajistán por lo que respecta a las modalidades de trabajo del Consejo de Cooperación, el Comité de Cooperación, los subcomités especializados o cualquier otro organismo [JOIN(2017) 5 final].

23. El recurso de la Comisión se ha sustanciado mediante una fase escrita y una vista celebrada el 17 de abril de 2018, ante el Tribunal de Justicia.

V. Apreciación jurídica

24. Como se desprende de los autos, este caso debe ser considerado en el contexto de una controversia de mayor alcance entre la Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea sobre la elección de las bases jurídicas correctas para la adopción de acuerdos de colaboración de nueva generación y su puesta en práctica.

25. El verdadero objeto del presente litigio, sin embargo, es mucho más limitado. De hecho, el recurso de anulación interpuesto por la Comisión se refiere únicamente a las mayorías necesarias para la toma de decisiones internas en el Consejo antes de una reunión del Consejo de Cooperación. Es preciso aclarar si el Consejo debía decidir sobre la posición que la Unión debía adoptar en el Consejo de Cooperación por mayoría cualificada, como sostiene la Comisión, o si era necesaria una decisión unánime, como considera y puso en práctica el Consejo.

26. Más concretamente, el litigio entre la Comisión y el Consejo gira en torno a la cuestión de si el artículo 218 TFUE, apartado 9, habría sido suficiente como *base jurídica de procedimiento* para la decisión sobre la posición que debe adoptar la Unión, tal y como propusieron conjuntamente la Comisión y la Alta Representante o si el Consejo recurrió acertadamente también al artículo 31 TUE, apartado 1, primera frase, que para las decisiones adoptadas en el ámbito de la PESC normalmente exige la unanimidad. [7]

27. Contrariamente a lo que entiende el Consejo, no observo en la obligación de las instituciones de ajustarse a sus competencias y el deber de cooperación leal (artículo 13 TUE, apartado 2), mencionados por la Comisión en su escrito de réplica, un motivo nuevo que deba ser desestimado por extemporáneo a la luz del artículo 127, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento. En realidad, con su referencia al artículo 13 TUE, apartado 2, la Comisión simplemente expone su crítica fundamental de que, en el presente caso, con el artículo 31 TUE, apartado 1, primera frase, el Consejo había establecido una base jurídica procedimental incorrecta e ignorado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. [8] Por lo tanto, voy a examinar a continuación únicamente la cuestión de si el Consejo se amparó acertada o equivocadamente en la regla de la unanimidad del artículo 31 TUE, apartado 1, primera frase.

A. Competencia del Tribunal de Justicia

28. A primera vista, podría parecer que las cuestiones jurídicas relacionadas con el artículo 31 TUE están excluidas de la competencia del Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, sexta frase, primera parte, en relación con el artículo 275 TFUE, párrafo primero.

29. Sin embargo, por una parte, el Tribunal de Justicia es competente, sobre la base del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, sexta frase, última parte, y del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, primer supuesto, para controlar el respeto del artículo 40 TUE. [9] Esta última norma tiene por objeto los puntos de conexión entre la PESC y los ámbitos políticos comunitarizados. Prohíbe tanto las intromisiones de la PESC en los ámbitos políticos comunitarizados como, a la inversa, las intromisiones de las políticas comunitarizadas en la PESC.

7 Sobre la distinción entre una base jurídica sustantiva y de procedimiento, véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Consejo, «Vietnam» (C-13/07, EU:C:2009:190), puntos 44 a 47.

8 La Comisión aborda también, de este modo, algunas alegaciones del Consejo en su escrito de contestación.

9 Sentencias de 14 de junio de 2016, Parlamento/Consejo, «Tanzania» (C-263/14, EU:C:2016:435), apartado 42, y de 28 de marzo de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), apartado 85.

30. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha reconocido expresamente su competencia para interpretar el artículo 218 TFUE, en particular, en asuntos relativos a la PESC. [10]

31. Por estas dos razones, el Tribunal de Justicia debe pronunciarse, en el caso de autos, sobre la interpretación y el alcance del artículo 31 TUE, apartado 1, y del artículo 218 TFUE, apartado 9, para resolver el recurso de la Comisión.

B. Las mayorías exigidas en el contexto del artículo 218 TFUE, apartado 9

32. El recurso de la Comisión se apoya en un único motivo de nulidad. Se reprocha al Consejo que, al establecer la posición de la Unión, en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 9, aplicó indebidamente la regla de la unanimidad prevista en el artículo 31 TUE, apartado 1, primera frase, en lugar de decidir por mayoría cualificada.

1. Observación preliminar sobre el ámbito de aplicación del artículo 218 TFUE, apartado 9

33. Cuando un organismo internacional deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, el Consejo adoptará previamente, mediante una decisión, en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 9, la posición que la Unión deba defender en dicho organismo.

34. Con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 9, no solo se adoptan posiciones de la Unión relativas a políticas comunitarizadas, sino también sobre cuestiones pueden estar comprendidas, en su totalidad o en parte, en el ámbito de aplicación de la PESC. Esto es debido a que el artículo 218 TFUE es una de las normas que en la quinta parte del TFUE rigen la acción exterior de la Unión, por lo que requiere una aplicación horizontal. A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha aclarado que la totalidad del artículo 218 TFUE «prevé un procedimiento unificado y de alcance general en lo relativo a la negociación y la celebración de los acuerdos internacionales cuya celebración es 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». [11]

35. Es cierto que el procedimiento para el establecimiento de las posiciones, de conformidad con el artículo 218 TFUE, apartado 9, no se aplica cuando se trata de decidir en un organismo internacional sobre la adición o la modificación del marco institucional de un acuerdo internacional. Sin embargo, es pacífico entre las partes que el presente asunto no trata de esta cuestión. El marco institucional del Acuerdo de Colaboración no debía ser modificado ni completado, sino que lo que realmente se pretendía era hacer operativo este marco institucional mediante la adopción del reglamento interno del Consejo de Cooperación y el establecimiento de subcomités especializados, tal y como se prevé expresamente en los artículos 268 y 269 del Acuerdo de Colaboración.

36. De ello se sigue que el artículo 218 TFUE, apartado 9, es aplicable al presente asunto.

10 Sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, Mauricio (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 73; en el mismo sentido, la sentencia de 14 de junio de 2016, Parlamento/Consejo, «Tanzania» (C-263/14, EU:C:2016:435), apartados 68 a 85.

11 Sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, «Mauricio» (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 52.

2. Mayoría cualificada o unanimidad en las decisiones del Consejo a que se hace referencia en el artículo 218 TFUE, apartado 9

37. El tenor del artículo 218 TFUE, apartado 9, no contiene ninguna indicación clara en cuanto a la mayoría requerida en el Consejo a la hora de adoptar una decisión sobre la posición que debe defender la Unión en un organismo internacional. Las partes discuten sobre si la mayoría exigida se deduce del artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo primero, por su proximidad, o de los artículos 16 TUE, apartado 3, y 31 TUE, apartado 1, primera frase.

a) Inaplicación del artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo primero

38. La Comisión deduce del artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo primero, que las decisiones del Consejo para la adopción de posiciones de conformidad con el apartado 9 deben ser adoptadas por mayoría cualificada.

39. Es cierto que el Tribunal de Justicia ha declarado en una sentencia de 2014 que la posición que debía adoptar la Unión en el marco del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía, en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 9, sobre la ampliación de la legislación social en Turquía debía ser adoptada por el Consejo por mayoría cualificada. El Tribunal de Justicia citó a este respecto el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo primero, pero sin aportar más aclaraciones sobre la aplicación de esta disposición. [12]

40. En contra de la opinión de la Comisión, me parecería precipitado deducir del hecho de que la sentencia sobre la ampliación de la legislación social a Turquía mencione, de forma más bien incidental, el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo primero, que toda posición de la Unión en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 9, deba ser establecida por el Consejo necesariamente por mayoría cualificada. Como el Tribunal de Justicia ya ha señalado en otra ocasión, el procedimiento basado en el artículo 218 TFUE, en atención precisamente a su carácter general, debe tomar en consideración las particularidades previstas por los Tratados para cada ámbito de acción de la Unión, en particular, en lo referente a las atribuciones de las instituciones. [13] Del artículo 40 TUE, por otra parte, no puede extraerse ninguna conclusión distinta.

41. Las particularidades de los distintos ámbitos de acción de la Unión no pueden ser tenidas en cuenta, a la hora de establecer las posiciones en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 9, mediante una referencia general al artículo 218 TFUE, apartado 8. Si se analiza detenidamente, se repara incluso en que el artículo 218 TFUE, apartado 8, no contiene regulación alguna sobre la mayoría necesaria para las decisiones del Consejo sobre las posiciones a que se refiere el artículo 218 TFUE, apartado 9.

42. Ciertamente, según el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo primero, «el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada durante todo el procedimiento»; ahora bien, como se desprende del tenor del subsiguiente párrafo segundo, ello se refiere a la *celebración* de *acuerdos* internacionales. Asimismo, de la ubicación sistemática del apartado 8 en el conjunto del artículo 218 TFUE se deduce que el «procedimiento» en el que el Consejo debe decidir por mayoría cualificada es el contemplado en los párrafos precedentes 1 a 7, es decir, todas las fases que hay que superar desde las negociaciones hasta la celebración de un acuerdo internacional.

12 Sentencia de 18 de diciembre de 2014, Reino Unido/Consejo («Ampliación de la legislación social a Turquía») (C-81/13, EU:C:2014:2449), apartado 66.

13 Sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, «Mauricio» (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 53.

43. Por el contrario, el apartado 9, que en la estructura del artículo 218 TFUE figura, no sin razón, *detrás* del apartado 8, no forma parte del citado procedimiento para la celebración de acuerdos internacionales, sino que regula otro supuesto.[14] El artículo 218 TFUE, apartado 9, se refiere en la práctica a importantes aspectos de la *aplicación* de los acuerdos ya celebrados, en particular, la participación de la Unión en las decisiones adoptadas por los órganos creados por dichos acuerdos. A tal fin, el artículo 218 TFUE, apartado 9, establece un *procedimiento independiente y simplificado*, que se rige por sus propias normas y difiere del método «clásico» para la celebración de acuerdos internacionales. Solo así se explica que dicho apartado 9 regule expresa y separadamente el derecho de la Comisión o del Alto Representante a presentar propuestas.

44. Procede desestimar, en suma, la argumentación de la Comisión basada en el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo primero.

b) Aplicación de las normas generales establecidas en los artículos 16 TUE, apartado 3, y 31 TUE, apartado 1, primera frase

45. Así pues, dado que el artículo 218 TFUE, apartado 9, no contiene ninguna norma clara sobre la mayoría necesaria para adoptar las posiciones de la Unión en el Consejo y el artículo 218 TFUE, apartado 8, como ha quedado expuesto, tampoco facilita criterios adecuados al respecto, deben tenerse en cuenta las normas generales sobre la toma de decisiones en el Consejo.[15] Según el asunto de que se trate, dichas normas están recogidas en el artículo 16 TUE, apartado 3, o en el artículo 31 TUE.

46. De conformidad con la regla general establecida en el artículo 16 TUE, apartado 3, el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa. No obstante, el artículo 31 TUE, apartado 1, primera frase, dispone que el Consejo adoptará por unanimidad las decisiones de que trata el capítulo del TUE sobre la PESC, salvo en los casos en que dicho capítulo disponga otra cosa.

47. De la lectura conjunta de ambas disposiciones resulta que para la adopción de una decisión del Consejo en el ámbito de las políticas comunitarizadas normalmente bastará una mayoría cualificada, mientras que en la PESC se sigue aplicando con carácter general la regla de la unanimidad.

48. Obsérvese, aunque sea de forma incidental, que una posición de la Unión con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 9, no puede considerarse como una simple medida de ejecución que, con arreglo al artículo 31 TUE, apartado 2, tercer guion, exige la mayoría cualificada, incluso si la misma perteneciera al ámbito de la PESC.

c) Pertinencia de la materia principal de que se trata

49. Contrariamente a lo que parece entender el Consejo, la existencia de un punto de conexión, por pequeño que sea, entre el acto que deba adoptar esta institución y la PESC no determina necesariamente la aplicación del artículo 31 TUE, apartado 1, primera frase, y la consiguiente exigencia de una decisión unánime.

14 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Reino Unido/Consejo («Ampliación de la legislación social a Turquía») (C-81/13, EU:C:2014:2114), punto 63; en el mismo sentido, véanse las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el asunto Alemania/Consejo, «OIV» (C-399/12, EU:C:2014:289), puntos 52 y 75, en que se habla de «ley especial».

15 En el mismo sentido, las conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe presentadas en el asunto Comisión/Consejo («Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de 2015») (C-687/15, EU:C:2017:645), punto 81.

50. Tal y como establece el artículo 40 TUE, párrafo primero, la ejecución de la PESC no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones en el ámbito de las políticas comunitarizadas. En cambio, con arreglo al artículo 40 TUE, párrafo segundo, la ejecución de las políticas comunitarizadas no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones en el ámbito de la PESC. Desde el Tratado de Lisboa, estas dos cláusulas de separación contenidas en el primer y segundo párrafo del artículo 40 TUE se conciben de forma simétrica. Para respetar el espíritu del artículo 40 TUE, ni el principio de unanimidad que rige la PESC debe verse socavado por las normas de procedimiento de las políticas comunitarizadas ni ese mismo principio de la PESC debe «contagiar» los ámbitos políticos comunitarizados.

51. Por lo tanto, para determinar si una decisión del Consejo relativa a un acto determinado exige la mayoría cualificada del artículo 16 TUE, apartado 3, o bien la unanimidad del artículo 31 TUE, apartado 1, primera frase, es necesario comprobar si el objeto de dicho acto pertenece a la PESC o a un ámbito político comunitarizado. La cuestión determinante es la *base jurídica material* (o las bases jurídicas materiales) sobre la que versa la correspondiente decisión del Consejo. [16]

52. La elección de dicha base jurídica debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control judicial, entre los que figuran, en particular, la finalidad y el contenido de la decisión impugnada, [17] pero también el contexto en el que se inscribe esta decisión. [18]

53. Por el contrario, tanto la evaluación subjetiva como las intenciones políticas generales de quienes participen en la elección de la base jurídica carecen totalmente de importancia. [19] Carece igualmente de pertinencia cuáles fueran las bases jurídicas empleadas para la adopción de otros actos de la Unión que, en su caso, presenten características similares o estén estrechamente relacionados con las decisiones impugnadas [20] (por ejemplo, la Decisión 2016/123 del Consejo, relativa a la firma y a la aplicación provisional del Acuerdo de Colaboración). Según reiterada jurisprudencia, una mera práctica del Consejo no puede modificar las normas de los Tratados y, por consiguiente, no puede crear un precedente que vincule a las instituciones de la Unión. [21]

16 Sentencias de 19 de julio de 2012, Parlamento/Consejo («Base jurídica para medidas restrictivas») (C-130/10, EU:C:2012:472), apartado 80; de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, «Mauricio» (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 57, y de 6 de septiembre de 2017, Eslovaquia y Hungría/Consejo («Medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional») (C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631), apartado 46.

17 Sentencias de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo, «Dióxido de titanio» (C-300/89, EU:C:1991:244), apartado 10; de 14 de junio de 2016, Parlamento/Consejo, «Tanzania» (C-263/14, EU:C:2016:435), apartado 43, así como el dictamen 1/15 (Proyecto de Acuerdo entre Canadá y la Unión Europea sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros), de 26 de julio de 2017 (EU:C:2017:592), apartado 76.

18 Sentencias de 26 de septiembre de 2013, Reino Unido/Consejo («Ampliación de la legislación social al EEE») (C-431/11, EU:C:2013:589), apartado 48; de 27 de febrero de 2014, Reino Unido/Consejo («Ampliación de la legislación social a Suiza») (C-656/11, EU:C:2014:97), 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 38.

19 En este sentido, el dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología), de 6 de diciembre de 2001 (EU:C:2001:664), apartado 22.

20 Sentencias de 10 de enero de 2006, Comisión/Consejo («Convenio de Rotterdam») (C-94/03, EU:C:2006:2), apartado 50; de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, «Mauricio» (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 48, y Reino Unido/Consejo («Ampliación de la legislación social a Turquía») (C-81/13, EU:C:2014:2449), apartado 36.

21 Sentencia de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo («Sustancias con efecto hormonal») (68/86, EU:C:1988:85), apartado 24; dictamen 1/94, Acuerdo OMC, de 15 de noviembre de 1994 (EU:C:1994:384), apartado 52, y sentencia de 25 de octubre de 2017, Comisión/Consejo («Conferencia mundial de radiocomunicaciones de 2015») (C-687/15, EU:C:2017:803), apartado 42.

54. La Decisión impugnada establece la posición de la Unión con respecto a la adopción del reglamento interno del Consejo de Cooperación y a la creación de varios subcomités especializados establecidos en el marco del Acuerdo de Colaboración. Se trata, por tanto, de un acto que, en general, afecta al funcionamiento de los órganos internacionales creados por el Acuerdo de Colaboración y, a diferencia de lo que ocurre en otros asuntos ya resueltos por el Tribunal de Justicia,[22] no solo a determinadas materias reguladas en dicho acuerdo general. A esta cuestión se ha referido acertadamente el Consejo en la vista.

55. En tales circunstancias, para la elección de la base jurídica correcta de la Decisión impugnada del caso de autos ha de tenerse en cuenta el Acuerdo de Colaboración en su conjunto.[23]

56. Además de disposiciones sobre el diálogo político y la cooperación en materia de política exterior y de seguridad, el Acuerdo de Colaboración contiene una serie de disposiciones sobre el comercio y la economía, así como las más variadas formas de cooperación, en particular, en los ámbitos de la economía y el desarrollo sostenible (incluido el transporte y el medio ambiente), así como en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia.

57. Por consiguiente, la Decisión impugnada, como anteriormente la firma del Acuerdo de Colaboración por la Unión, pueden, en principio, basarse en toda una serie de bases jurídicas sustantivas. Esto incluye la competencia para celebrar acuerdos por parte de la Unión en el ámbito de la PESC (artículo 37 TUE), así como la política comercial común (artículo 207 TFUE), la cooperación para el desarrollo (artículo 209 TFUE, apartado 2), la política de transportes (artículo 91 TFUE, en relación con el artículo 100 TFUE, apartado 2, y la segunda parte del artículo 216 TFUE, apartado 1), la política de medio ambiente (artículo 192 TFUE, en relación con el artículo 191 TFUE, apartado 1, cuarto guion) o el espacio de libertad, seguridad y justicia (artículo 67 y siguientes, en relación con la segunda parte del artículo 216 TFUE, apartado 1), por citar solo las más importantes competencias exteriores de la Unión potencialmente relevantes.

58. En una situación de este tipo, en la que caben varias bases jurídicas sustantivas, procede, conforme a reiterada jurisprudencia, aplicar la técnica de la determinación del objetivo principal. Para ello se deberán aplicar las siguientes directrices: Si el examen de un acto muestra que este persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble, y si uno de ellos puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro solo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objeto o componente principal o preponderante. Solo si, excepcionalmente, resulta probado que el acto persigue al mismo tiempo distintos objetivos o si incluye varios componentes que están inseparablemente unidos, sin que pueda considerarse que uno es secundario e indirecto con respecto al otro, dicho acto deberá adoptarse sobre las distintas bases jurídicas pertinentes.[24]

22 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 26 de septiembre de 2013, Reino Unido/Consejo («Ampliación de la legislación social al EEE») (C-431/11, EU:C:2013:589), en particular, el apartado 61; de 27 de febrero de 2014, Reino Unido/Consejo («Ampliación de la legislación social a Suiza») (C-656/11, EU:C:2014:97), en particular, el apartado 64, y de 18 de diciembre de 2014, Reino Unido/Consejo («Ampliación de la legislación social a Turquía») (C-81/13, EU:C:2014:2449), en particular, el apartado 63.

23 Un enfoque similar se refleja en la sentencia de 25 de octubre de 2017, Comisión/Consejo («Arreglo de Lisboa Revisado») (C-389/15, EU:C:2017:798), apartado 64, según el cual las disposiciones que un acuerdo internacional prevé para garantizar su ejecución y su administración futuras deben entenderse a la luz de los objetivos que llevaron a las partes a celebrar ese acuerdo, y no a la inversa. En el mismo sentido, en el dictamen 2/15 (Acuerdo de Libre Comercio con Singapur), de 16 de mayo de 2017 (EU:C:2017:376), apartado 276, se señala que las disposiciones institucionales que acompañan a un acuerdo internacional tienen carácter auxiliar y se encuadran, pues, en la misma competencia que la correspondiente a las disposiciones sustantivas a las que acompañan.

24 Dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología), de 6 de diciembre de 2001 (EU:C:2001:664), apartado 23, y las sentencias de 11 de junio de 2014, Comisión/Consejo («Acuerdo Marco con Filipinas») (C-377/12, EU:C:2014:1903), apartado 34, y de 14 de junio de 2016, Parlamento/Consejo, «Tanzania» (C-263/14, EU:C:2016:435), apartado 44.

59. Como ya ha quedado dicho en otra ocasión,[25] la aplicación de la referida técnica de la determinación del objeto principal no puede suponer en el *plano vertical* un aumento de las competencias de la Unión con respecto a los Estados miembros, pues ello implicaría violar el principio de atribución de competencias (artículo 5 TUE, apartados 1, primera frase, y 2, en relación con el artículo 4 TUE, apartado 1). Sin embargo, la técnica de la determinación del objeto principal es aplicable de forma automática en el *plano horizontal*, es decir, cuando esté fuera de toda duda que la Unión es competente respecto a todos los componentes de la acción prevista y solo quede por definir la competencia entre las varias existentes. En el presente asunto, la controversia entre la Comisión y el Consejo gira exclusivamente en torno a este último aspecto.

60. Por otra parte, el presente asunto no es en absoluto el primero en el que el Tribunal de Justicia ha tenido que decidir, sobre la base de la aplicación de la técnica de la determinación del objeto principal, litigios relativos a la base jurídica correcta de acuerdos de cooperación o colaboración generales celebrados entre la Unión y determinadas economías en desarrollo o emergentes.[26] También en la relación entre la PESC y las políticas comunitarizadas, el Tribunal de Justicia ya ha aplicado la técnica de la determinación del objeto principal, inclinándose la balanza a veces a favor de la PESC y otras en contra.[27] En este contexto, la preocupación del Consejo de que con la aplicación de la técnica de la determinación del objeto principal la PESC se vería necesariamente perjudicada carece de fundamento. Lo que es más, a la luz de la actual jurisprudencia,[28] el argumento alegado por el Consejo en la vista según el cual, en caso de que exista una relación con la PESC, no cabe en ningún caso la aplicación de dicha técnica no puede ser acogido.

d) Aplicación de la técnica de la determinación del objeto principal al presente asunto

61. En la fase escrita del procedimiento, las partes apenas se han pronunciado acerca de cuál es, desde su punto de vista, el objetivo principal del Acuerdo de Colaboración y, con ello, en definitiva, también el objetivo principal de la controvertida posición de la Unión en el Consejo de Cooperación. No obstante, el Tribunal de Justicia, en la vista, aprovechó la ocasión para analizar con las partes los objetivos, el contenido y el contexto de la colaboración con Kazajistán.

62. A diferencia de la Comisión, el Consejo ha considerado que las relaciones del Acuerdo con la PESC, en todo caso, son lo suficientemente importantes como para justificar la aplicación del artículo 37 TUE como base jurídica sustantiva y del artículo 31 TUE, apartado 1, primera frase, como base jurídica de procedimiento *junto* a las otras bases jurídicas pertinentes.

25 Véanse, a este respecto, mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Consejo, «Vietnam» (C-13/07, EU:C:2009:190), punto 113.

26 Véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de diciembre de 1996, Portugal/Consejo («Acuerdo de Cooperación con la India») (C-268/94, EU:C:1996:461), y de 11 de junio de 2014, Comisión/Consejo («Acuerdo Marco con Filipinas») (C-377/12, EU:C:2014:1903); de manera similar, la sentencia de 20 de mayo de 2008, Comisión/Consejo («Armas ligeras y de pequeño calibre») (C-91/05, EU:C:2008:288) versa sobre las relaciones de una medida por parte del Consejo en el ámbito de la PESC con un acuerdo de colaboración.

27 Sentencias de 20 de mayo de 2008, Comisión/Consejo («Armas ligeras y de pequeño calibre») (C-91/05, EU:C:2008:288), en particular, los apartados 73 y 74, y de 14 de junio de 2016, Parlamento/Consejo, «Tanzania» (C-263/14, EU:C:2016:435), apartados 44 a 55.

28 Véanse nuevamente las sentencias citadas en las notas 26 y 27.

63. Ahora bien, hay que señalar, antes de nada, que tal acumulación de bases jurídicas, también calificada de forma simplificada como «base jurídica dual», según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, constituye un caso absolutamente excepcional [29] del que se ha hecho uso hasta ahora en muy pocas ocasiones. [30] El requisito necesario para la acumulación de bases jurídicas, como he señalado anteriormente, es que un acto persiga al mismo tiempo distintos objetivos o incluya varios componentes que estén inseparablemente unidos, sin que pueda considerarse que uno es secundario e indirecto con respecto al otro. [31]

– Los vínculos entre el Acuerdo de Colaboración y la PESC

64. Si se analizan los objetivos y el contenido del Acuerdo de Colaboración, hay que conceder que, como afirma el Consejo, existen varias cuestiones que desempeñan un papel importante en el contexto de la PESC.

65. En efecto, al inicio del preámbulo del Acuerdo de Colaboración se mencionan los principios y las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), en especial el Acta Final de Helsinki, así como otras normas de Derecho internacional comúnmente reconocidas. [32]

66. Por otro lado, las partes del Acuerdo han manifestado su compromiso con el fomento de la paz y la seguridad internacionales, así como la resolución pacífica de los conflictos, en particular cooperando de manera efectiva a tal fin en el marco de las Naciones Unidas y de la OSCE. [33] Declaran su voluntad de seguir desarrollando un diálogo político regular sobre cuestiones bilaterales e internacionales de interés mutuo. [34] Además, las partes del Acuerdo han manifestado su compromiso de lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores, así como de cooperación en las áreas de la no proliferación y la seguridad y protección nucleares, [35] y con la lucha contra el comercio ilícito y contra la acumulación de armas pequeñas y de armas ligeras. [36]

67. Finalmente, guarda también cierta relación con la PESC el firme compromiso de las partes del Acuerdo en el fortalecimiento de la promoción, la protección y el cumplimiento de las libertades fundamentales y los derechos humanos, y el respeto de los principios democráticos, el Estado de Derecho y la buena gobernanza. [37] En el ámbito de los derechos humanos y la democracia, las partes suscriben la firme promoción de objetivos compartidos, el mantenimiento de un diálogo político abierto y constructivo, la transparencia y el respeto de las normas internacionales sobre derechos humanos. [38]

29 Sentencia de 20 de mayo de 2008, Comisión/Consejo («Armas ligeras y de pequeño calibre») (C-91/05, EU:C:2008:288), apartado 75; véase también la jurisprudencia citada en la nota 24.

30 Sentencias de 10 de enero de 2006, Comisión/Consejo («Convenio de Rotterdam») (C-94/03, EU:C:2006:2), apartado 51, y Comisión/Parlamento y Consejo («Exportación e importación de productos químicos peligrosos») (C-178/03, EU:C:2006:4), apartado 56; de 20 de mayo de 2008, Comisión/Consejo («Armas ligeras y 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.

31 Véase de nuevo el dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología), de 6 de diciembre de 2001, (EU:C:2001:664), apartado 23, así como las sentencias de 11 de junio de 2014, Comisión/Consejo («Acuerdo Marco con Filipinas») (C-377/12, EU:C:2014:1903), apartado 34, y de 14 de junio de 2016, Parlamento/Consejo, «Tanzania» (C-263/14, EU:C:2016:435), apartado 44.

32 Segundo considerando del preámbulo del Acuerdo de Colaboración.

33 Noveno considerando del preámbulo del Acuerdo de Colaboración.

34 Décimo considerando del preámbulo del Acuerdo de Colaboración.

35 Undécimo considerando del preámbulo del Acuerdo de Colaboración.

36 Duodécimo considerando del preámbulo del Acuerdo de Colaboración.

37 Tercer considerando del preámbulo del Acuerdo de Colaboración.

38 Cuarto considerando del preámbulo del Acuerdo de Colaboración.

68. En consonancia con estas afirmaciones del preámbulo, se optó por dedicar todo el título II, que comprende un total de diez artículos, al diálogo político y a la cooperación en el ámbito de la política exterior y de seguridad, en un lugar destacado del Acuerdo de Colaboración. Estas disposiciones tratan, además del diálogo político (artículo 4 del Acuerdo) y de la política exterior y de seguridad en sentido estricto (artículo 6 del Acuerdo), también de cuestiones como la democracia y el Estado de Derecho (artículo 5 del Acuerdo), la prevención de conflictos y la gestión de crisis (artículo 9 del Acuerdo) y la estabilidad regional (artículo 10 del Acuerdo).

69. A pesar de la existencia de estos nexos con la PESC, sin embargo, en el preámbulo y en algunas disposiciones del Acuerdo de Colaboración se observa que las cuestiones de la PESC están muy lejos de constituir el objeto principal de dicho acuerdo. En efecto, las cuestiones que están claramente fuera del ámbito de la PESC y pertenecen a los ámbitos políticos comunitarizados del TFUE tienen un peso mucho mayor. Voy a ocuparme a continuación de tales extremos.

– Los vínculos entre el Acuerdo de Colaboración y las políticas comunitarizadas del TFUE

70. Si se observan los objetivos y el contenido del Acuerdo de Colaboración en su conjunto, salta a la vista que, en particular, ni los ámbitos comercial y económico ni las diversas formas de cooperación están comprendidos en la PESC.

71. En primer lugar, llama poderosamente la atención que la inmensa mayoría de las disposiciones del Acuerdo de Colaboración están dedicadas a las relaciones comerciales entre la Unión y Kazajistán. De los 287 artículos del Acuerdo, la inmensa mayoría, en concreto, 185 artículos (del 14 al 198), están incluidos en el título III, («Comercio y actividades empresariales»). El mismo recoge, junto a disposiciones clásicas que hoy forman parte del clausulado estándar de una amplia gama de acuerdos comerciales (por ejemplo, normas sobre el trato de nación más favorecida, el trato nacional, las medidas antidumping y compensatorias), disposiciones relativamente modernas que, por lo general, figuran en acuerdos comerciales más recientes (por ejemplo, normas sobre competencia y contratación pública, así como disposiciones sobre el respeto de los derechos de propiedad intelectual). [39]

72. En el preámbulo del Acuerdo también se destacan, por una parte, los principios de la economía de libre mercado [40] y, por otra, la creciente importancia de las relaciones comerciales y de inversión entre ambas partes, [41] se señala que se potenciarán las estrechas relaciones económicas y se seguirán desarrollando el comercio y la inversión, [42] se reforzará el comercio y las inversiones sobre la base del Acuerdo OMC [43] y se garantizarán unas condiciones equilibradas en las relaciones comerciales bilaterales. [44]

73. En segundo lugar, fuera del ámbito de la política comercial tradicional, el principio de desarrollo sostenible desempeña un papel destacado en el Acuerdo de Colaboración, así como el compromiso de las partes del Acuerdo con la mejora del nivel de salud pública y de protección de la salud humana como condición previa para el desarrollo sostenible y el crecimiento económico. [45] De este modo, en los títulos IV («Cooperación en materia de desarrollo económico y sostenible») y VI («Otras políticas de

39 Véase, por ejemplo, el dictamen 2/15 (Acuerdo de Libre Comercio con Singapur), de 16 de mayo de 2017 (EU:C:2017:376), apartado 276.

40 Quinto considerando del preámbulo del Acuerdo de Colaboración.

41 Sexto considerando del preámbulo del Acuerdo de Colaboración.

42 Séptimo considerando del preámbulo del Acuerdo de Colaboración.

43 Octavo considerando del preámbulo del Acuerdo de Colaboración; véase también el decimoséptimo considerando de dicho preámbulo.

44 Decimosexto considerando del preámbulo del Acuerdo de Colaboración.

45 Considerandos decimoctavo, vigesimosegundo y vigesimocuarto del preámbulo del Acuerdo de Colaboración.

cooperación») del Acuerdo, un número considerable de capítulos tratan asuntos que se sitúan claramente fuera de la PESC y que están relacionados con la cooperación al desarrollo, así como, en su caso, con diversas políticas comunitarizadas del TFUE (por ejemplo, el medio ambiente, el transporte, la cultura y la protección de los consumidores).

74. En tercer y último lugar, hay que señalar que el Acuerdo de Colaboración ha dedicado todo el título V a la «Cooperación en materia de libertad, seguridad y justicia». La importancia de esta materia que, desde el punto de vista del Derecho de la Unión, no solo presenta relaciones con el espacio de libertad, seguridad y justicia (tercera parte, título V, del TFUE), sino también con la cooperación para el desarrollo (artículos 208 TFUE y 209 TFUE),[46] también se refleja de forma clara en el preámbulo del Acuerdo de Colaboración. En el mismo, las partes se muestran comprometidas en la lucha contra la delincuencia organizada y contra la trata de seres humanos y con el refuerzo de la cooperación en materia de lucha contra el terrorismo[47] y desean reforzar el diálogo y su cooperación sobre cuestiones relacionadas con la migración.[48]

– Conclusiones en relación con la aplicación de la técnica de la determinación del objeto principal al presente asunto

75. En síntesis, puede concluirse que, si bien los objetivos y el contenido del Acuerdo de Colaboración presentan nexos de unión con la PESC, sin embargo, contrariamente a lo que sostiene el Consejo, tales vínculos no son, ni mucho menos, lo suficientemente importantes como para que el objeto principal del Acuerdo se sitúe en el ámbito de la PESC.

76. En mi opinión, los citados puntos de conexión del Acuerdo con la PESC tampoco son lo suficientemente relevantes como para avalar la tesis de que el componente de la política exterior y de seguridad es uno de varios componentes del Acuerdo que están «inseparablemente unidos, sin que pueda considerarse que uno es secundario e indirecto con respecto al otro».[49] Por el contrario, en el presente caso existe un claro predominio de asuntos ajenos a la PESC y atribuibles a diversas políticas comunitarizadas de los Tratados. Por lo tanto, considero que, en el presente asunto, la utilización simultánea, de bases jurídicas de la PESC y de otras del ámbito de las políticas comunitarizadas del TFUE (acumulación de bases jurídicas) no tiene ninguna justificación.

77. La renuncia a la utilización de bases jurídicas del ámbito de la PESC no supone ninguna reducción del componente de la política exterior y de seguridad del Acuerdo de Colaboración. De hecho, los objetivos y contenidos anteriormente señalados del Acuerdo de Colaboración relacionados con la política exterior y de seguridad no solo pueden alcanzarse con las herramientas tradicionales de la PESC. Es más, en particular, el compromiso con la democracia y el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos, la resolución pacífica de los conflictos y el cumplimiento del Derecho internacional forman parte de los valores fundamentales de la Unión, en los que se debe basar toda su acción exterior, de conformidad con la cláusula horizontal del artículo 21 TUE, apartado 1, es decir, no solo en el contexto de la PESC, sino también, por ejemplo, en el marco de la política comercial común (artículo 207 TFUE) y la cooperación para el desarrollo (artículo 208 TFUE, apartado 1, y artículo 209 TFUE, apartado 2).

46 Las relaciones con la cooperación para el desarrollo se ilustran en las sentencias de 20 de mayo de 2008, Comisión/Consejo («Armas ligeras y de pequeño calibre») (C-91/05, EU:C:2008:288), y de 11 de junio de 2014, Comisión/Consejo («Acuerdo Marco con Filipinas») (C-377/12, EU:C:2014:1903), en particular, los apartados 55 y 60.

47 Decimocuarto considerando del preámbulo del Acuerdo de Colaboración.

48 Decimoquinto considerando del preámbulo del Acuerdo de Colaboración.

49 Véase de nuevo el dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología), de 6 de diciembre de 2001 (EU:C:2001:664), apartado 23, así como las sentencias de 11 de junio de 2014, Comisión/Consejo («Acuerdo Marco con Filipinas») (C-377/12, EU:C:2014:1903), apartado 34, y de 14 de junio de 2016, Parlamento/Consejo, «Tanzania» (C-263/14, EU:C:2016:435), apartado 44.

78. A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las competencias de la Unión en el ámbito de la cooperación al desarrollo no deben interpretarse de forma restrictiva, y que las medidas necesarias para la consecución de los objetivos de la cooperación al desarrollo pueden referirse a diferentes materias específicas.[50] De ello se desprende en última instancia que las competencias de la Unión en el ámbito de la cooperación al desarrollo también pueden incluir cláusulas en un acuerdo de cooperación o colaboración dedicadas al diálogo político y al respeto de los derechos humanos.[51]

C. Nulidad de la Decisión impugnada y mantenimiento provisional de sus efectos

79. A la vista de las consideraciones anteriores, el Consejo, al adoptar la Decisión impugnada, se atuvo indebidamente a las exigencias del artículo 31 TUE, apartado 1, primera frase. Por consiguiente, debe acogerse el motivo de nulidad invocado por la Comisión.

80. Como consecuencia de la aplicación del artículo 31 TUE, apartado 1, primera frase, el Consejo, al decidir sobre la posición que debía adoptar la Unión en el Consejo de Cooperación, consideró indebidamente que la misma debía ser adoptada por unanimidad, en lugar de por mayoría cualificada. No cabe excluir que el contenido de su Decisión podría haber sido otro si esta hubiera sido adoptada según la norma de la mayoría cualificada en lugar de la unanimidad.[52]

81. Por lo tanto, la Decisión impugnada debe ser declarada nula y sin valor ni efecto alguno, con arreglo al artículo 264 TFUE, párrafo primero. Sin embargo, es conveniente, por razones de seguridad jurídica, tal y como solicita el Consejo con carácter subsidiario, mantener los efectos de la Decisión anulada, de conformidad con el artículo 264 TFUE, párrafo segundo, hasta que el Consejo adopte una nueva decisión utilizando para ello el correcto procedimiento de votación, es decir, la mayoría cualificada, ya que, sobre la base de la posición adoptada en dicha Decisión, la Unión ya ha participado en decisiones del Consejo de Cooperación. Aunque deba diferenciarse cuidadosamente entre la validez internacional de dichas decisiones del Consejo de Cooperación y la validez de una posición de la Unión adoptada previamente por el Consejo, convendría disipar desde el principio cualquier tipo de duda respecto de la naturaleza y el grado de vinculación de la Unión con los actos adoptados por el Consejo de Cooperación.

82. En la línea de su reciente jurisprudencia,[53] el Tribunal de Justicia debería, no obstante, mantener los efectos de la Decisión impugnada solo hasta la adopción, en un plazo razonable, de una nueva decisión por el Consejo. En el caso de autos parece razonable establecer un plazo que no debería exceder de seis meses.

50 Sentencias de 3 de diciembre de 1996, Portugal/Consejo («Acuerdo de Cooperación con la India») (C-268/94, EU:C:1996:461), apartados 37 a 39, y de 11 de junio de 2014, Comisión/Consejo («Acuerdo Marco con Filipinas») (C-377/12, EU:C:2014:1903), apartados 38, 42 y 43; en el mismo sentido, véase la sentencia de 20 de mayo de 2008, Comisión/Consejo («Armas ligeras y de pequeño calibre») (C-91/05, EU:C:2008:288), apartado 92.

51 Sentencias de 3 de diciembre de 1996, Portugal/Consejo («Acuerdo de Cooperación con la India») (C-268/94, EU:C:1996:461), en particular, los apartados 24 y 39, y de 20 de mayo de 2008, Comisión/Consejo («Armas ligeras y de pequeño calibre») (C-91/05, EU:C:2008:288), apartado 65.

52 En este sentido, las sentencias de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo («Gallinas ponedoras en batería») (131/86, EU:C:1988:86), apartado 11, y de 29 de marzo de 1990, Grecia/Consejo, «Chernóbil» (C-62/88, EU:C:1990:153), apartado 12; véase también la sentencia de 27 de septiembre de 1988, Comisión/Consejo («Sistema Armonizado») (165/87, EU:C:1988:458), apartado 19.

53 Sentencias de 22 de octubre de 2013, Comisión/Consejo («Servicios de acceso condicional») (C-137/12, EU:C:2013:675), apartado 81; de 6 de mayo de 2014, Comisión/Parlamento y Consejo («Intercambio de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial») (C-43/12, EU:C:2014:298), apartado 56, y de 25 de octubre de 2017, Comisión/Consejo («Arreglo de Lisboa Revisado») (C-389/15, EU:C:2017:798), apartado 84; véase, también, la sentencia de 5 de septiembre de 2012, Parlamento/Consejo («Vigilancia de las fronteras marítimas exteriores») (C-355/10, EU:C:2012:516), apartado 90.

VI. Costas

83. A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que ha visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que, según la solución que propongo, el Consejo ha visto desestimadas sus pretensiones y la Comisión ha solicitado su condena en costas, procede condenar en costas al Consejo.

VII. Conclusión

84. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que decida que:

1) Se anule la Decisión (UE) 2017/477 del Consejo de la Unión Europea, de 3 de marzo de 2017.

2) Se mantengan los efectos de la Decisión anulada hasta que el Consejo, dentro de un plazo razonable, que no podrá superar los seis meses, adopte una nueva decisión por mayoría cualificada.

3) Se condene en costas al Consejo.