



*Comisión de Asuntos Jurídicos
El Presidente*

13.7.2017

Sr. D. David McAllister
Presidente
Comisión de Asuntos Exteriores
BRUSELAS

Asunto: Opinión sobre la base jurídica de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 230/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz (COM(2016)447 - 2016/0207(COD))

Señor Presidente:

En la reunión de coordinadores de 11 de julio de 2016, la Comisión de Asuntos Jurídicos decidió examinar por propia iniciativa, de conformidad con el artículo 39, apartado 3, del Reglamento interno, la base jurídica de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 230/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz (COM(2016)447). Además, mediante carta de 15 de noviembre de 2016, la presidenta de la Comisión de Desarrollo solicitó a la Comisión de Asuntos Jurídicos, con arreglo al artículo 39 del Reglamento interno, que comprobara la base jurídica de dicha propuesta legislativa. La propuesta se basa en los artículos 209, apartado 1, y 212, apartado 2, del TFUE, relativos a la adopción de las medidas necesarias para ejecutar la política de cooperación para el desarrollo y para la aplicación de acciones de cooperación económica, financiera y técnica con terceros países distintos de los países en desarrollo, respectivamente.

En la reunión del 13 de julio de 2017, la comisión examinó la cuestión mencionada.

I - Antecedentes

El Reglamento (UE) n.º 230/2014, por el que se establece un instrumento en pro de la

estabilidad y la paz (en lo sucesivo, «IEP»)¹, prevé medidas de asistencia técnica y financiera para prevenir situaciones de crisis y responder a ellas, y para contribuir a la paz y la estabilidad. Las modificaciones propuestas al Reglamento IEP introducen un nuevo tipo de asistencia de la Unión concebido específicamente para reforzar las capacidades de los actores militares en los países socios en circunstancias excepcionales. La propuesta de la Comisión parte de la **estrecha relación** que se considera que existe **entre seguridad y desarrollo** y que implica el apoyo a los sistemas de seguridad de los países socios, en el marco de un proceso de reforma más amplio encaminado a proporcionar sistemas de seguridad eficaces y responsables al Estado y a los ciudadanos, contribuyendo de este modo a la realización de los objetivos de la Unión de desarrollo inclusivo y sostenible y Estado de Derecho.

La conexión entre seguridad y desarrollo como cuestión práctica puede encontrarse ya en el Reglamento n.º 1717/2006², por el que se establece un Instrumento de Estabilidad (en lo sucesivo, «IE»), que fue el precursor del IEP. EL IE tenía por finalidad la adopción de medidas de cooperación para el desarrollo, así como medidas de cooperación financiera, económica y técnica con terceros países³ y abarcaba inicialmente las operaciones de supervisión militar y mantenimiento de la paz⁴. La disposición correspondiente, que se descartó posteriormente durante el período de negociaciones entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento, se incluía en el artículo 2, letra a), con la siguiente redacción:

«operaciones de supervisión militar y mantenimiento o apoyo de la paz (incluidas las que tengan un componente civil) realizadas por organizaciones regionales y subregionales y otras coaliciones de Estados que actúen con la aprobación de las Naciones Unidas; medidas para desarrollar la capacidad de dichas organizaciones y de sus miembros participantes para planificar y llevar a cabo dichas operaciones y garantizar un control político eficaz sobre las mismas;»

II - Artículos pertinentes del Tratado

En la propuesta de la Comisión, se presentan como base jurídica el artículo 209, apartado 1, del TFUE en relación con el artículo 212, apartado 1, del TFUE, incluidos en la quinta parte, titulada «Acción exterior de la Unión», que tienen el siguiente tenor (el subrayado es nuestro):

Artículo 209 del TFUE *(antiguo artículo 179 TCE)*

1. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán las medidas necesarias para ejecutar la política de cooperación para el desarrollo, que podrán referirse a programas plurianuales de cooperación con países en desarrollo o a programas que tengan un enfoque temático. [...]

Artículo 212 del TFUE *(antiguo artículo 181 A TCE)*

¹ Reglamento (UE) n.º 230/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz (DO L 77 de 15.3.2014, pp. 1-10).

² DO L 327 de 24.11.2006, p. 1.

³ Artículo 1, apartado 1.

⁴ COM(2004)0630 final, «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un Instrumento de Estabilidad», Bruselas, 29 de septiembre de 2004, p. 16.

2. El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al **procedimiento legislativo ordinario**, las medidas necesarias para la aplicación del apartado 1. [...]

El apartado 1 del artículo 212 establece lo siguiente (el subrayado es nuestro):

Artículo 212 del TFUE
(antiguo artículo 181 A TCE)

1. Sin perjuicio de las demás disposiciones de los Tratados, y en particular las de los artículos 208 a 211, la Unión llevará a cabo acciones de cooperación económica, financiera y técnica, entre ellas acciones de ayuda en particular en el ámbito financiero, con terceros países distintos de los países en desarrollo. **Estas acciones serán coherentes con la política de desarrollo de la Unión y se llevarán a cabo conforme a los principios y objetivos de su acción exterior.** Las acciones de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente.

El artículo 208 del TFUE, que define las premisa para la adopción de las medias de cooperación, es del siguiente tenor (el subrayado es nuestro)

Artículo 208 del TFUE
(antiguo artículo 177 TCE)

1. **La política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión.** Las políticas de cooperación para el desarrollo de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente.

El objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo. [...]

En vista de la referencia que se hace a los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión, procede examinar el artículo 21 del TUE (el subrayado es nuestro):

Artículo 21 del TUE

1. 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.** [...]

2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;

c) *mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;*

d) **apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;**

e) *fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;*

f) *contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;*

g) *ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y*

h) *promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.*

3. La Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en los apartados 1 y 2 al formular y llevar a cabo su acción exterior en los distintos ámbitos cubiertos por el presente título y por la quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como los aspectos exteriores de sus demás políticas.

La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. *El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto.*

El artículo 24, apartado 1, del TUE también es pertinente a la hora de analizar y determinar la base jurídica procedente. Establece lo siguiente:

Artículo 24 del TUE
(antiguo artículo 11 TUE)

1. La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común.

*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. [...]***

El artículo 40 del TFUE dispone:

Artículo 40 del TUE

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.

III - La base jurídica propuesta

La Comisión propone el artículo 209, apartado 1, y el artículo 212, apartado 2, del TFUE como base jurídica adecuada para la modificación del Reglamento (UE) n.º 230/2014. Las dos disposiciones se encuentran en el título III, que trata de la «Cooperación entre terceros países y ayuda humanitaria» en el marco de la acción exterior de la Unión y que reúne los antiguos títulos XX (artículos 177 a 181) y XXI (artículo 181 A) de la tercera parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), por los que se permite a la Comunidad (actualmente la Unión) adoptar medidas de política de cooperación tanto con los países en desarrollo (artículos 177 a 181 del TCE) y los países desarrollados (artículo 181 A).

La elección de la base jurídica adecuada ha sido una cuestión recurrente en el ámbito de la acción exterior de la Unión, en especial en lo que atañe a la relación entre la política común de seguridad y defensa y las políticas de cooperación para el desarrollo y cooperación económica, financiera, técnica. Ello se debe a las sustanciales diferencias jurídicas entre los distintos conjuntos de disposiciones que rigen estos ámbitos, así como por la estrecha interacción entre las políticas en la práctica de las instituciones de la Unión. En concreto, la cooperación para el desarrollo y la cooperación económica, financiera, técnica se articulan según el modelo tradicional de integración, en el que el Parlamento Europeo participa activamente en la toma de decisiones con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, previa propuesta de la Comisión y siendo competente del Tribunal de Justicia¹. Por el contrario, en la política común de seguridad y defensa, el Consejo adopta medidas principalmente por unanimidad, el Parlamento solo es informado y se excluye expresamente la competencia el Tribunal de Justicia².

Este es el contexto en el que la Comisión de Asuntos Jurídicos ha decidido examinar la base jurídica apropiada para la modificación del Reglamento n.º 230/2014 que se propone. ¿Debe adoptar la Unión el acto propuesto, que incide, por una parte, en la cooperación para el desarrollo y la cooperación económica, financiera, técnica y, por otra, en la política común de seguridad y defensa con arreglo a las disposiciones que rigen el primer ámbito o el segundo? La respuesta a esta cuestión jurídica no solo determinará el procedimiento que se habrá de seguir para la adopción del acto propuesto, sino también sus características y repercusiones jurídicas.

¹ Artículo 209, apartado 1, del TFUE.

² Artículo 24, apartado 1, párrafo segundo, del TUE y artículo 275 del TFUE.

IV - Jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la elección de la base jurídica

Tradicionalmente, el Tribunal de Justicia ha considerado la idoneidad de la base jurídica como una cuestión de importancia constitucional, que garantiza el respeto del principio de atribución de competencias (artículo 5 del TUE) y determina la naturaleza y el ámbito de las competencias de la Unión¹. Según jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, «la elección de la base jurídica de un acto comunitario debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto»². Por consiguiente, la elección de una base jurídica incorrecta puede justificar la anulación del acto en cuestión. En este sentido, el deseo de una institución de participar de forma más intensa en la adopción de un acto determinado, el contexto de la adopción del acto o el trabajo realizado respecto de una cuestión distinta dentro del ámbito de acción abarcado por el acto son irrelevantes a la hora de determinar la base jurídica correcta³.

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 solamente es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante⁴. No obstante, cuando un acto persiga al mismo tiempo varios objetivos o integre varios elementos vinculados entre sí de modo indisoluble, sin que uno de ellos sea secundario o indirecto respecto al otro, dicho acto deberá basarse en las distintas bases jurídicas correspondientes⁵, siempre que los procedimientos establecidos para las respectivas bases jurídicas no sean incompatibles con el derecho del Parlamento Europeo ni lo vulneren⁶.

V- Finalidad y contenido de la propuesta de Reglamento

Según explica la Comisión en su exposición de motivos, la finalidad de esta propuesta legislativa es «insertar un nuevo artículo en el título II del Reglamento (UE) n.º 230/2014 para ampliar la ayuda de la Unión en circunstancias excepcionales al reforzar las capacidades de los actores militares en los países socios, **con el fin de contribuir al desarrollo sostenible y, en particular, a la instauración de unas sociedades pacíficas e inclusivas**»⁷. Según la evaluación de impacto que acompaña la propuesta de la Comisión, los objetivos generales de esta iniciativa son dos: por una parte, garantizar que la ayuda al desarrollo de la UE en favor de países en desarrollo vulnerables no se vea minada por situaciones de inestabilidad y

¹ Dictamen 2/00 del Tribunal de Justicia, de 6 de diciembre de 2001, ECLI:EU:C:2001:664, apartado 5.

² Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo, «Preferencias arancelarias generalizadas», C-45/86, ECLI:EU:C:1987:163, apartado 5; sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de septiembre de 2009, Comisión/Parlamento y Consejo, C-411/06, ECLI:EU:C:2009:518.

³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de abril de 2000, Comisión/Consejo, C-269/97, ECLI:EU:C:2000:183, apartado 44.

⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 2013, Comisión/Consejo, C-137/12, ECLI:EU:C:2013:675, apartado 53; sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2012, Parlamento/Consejo, C-490/10, ECLI:EU:C:2012:525, apartado 45; sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de noviembre de 2008, Parlamento/Consejo, C-155/07, ECLI:EU:C:2008:605, apartado 34.

⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2003, Comisión/Consejo, C-211/01, ECLI:EU:C:2003:452, apartado 40; sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, Comisión/Parlamento y Consejo, C-178/03, ECLI:EU:C:2006:4, apartados 43 a 56.

⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo, «Dióxido de titanio», C-300/89, ECLI:EU:C:1991:244, apartados 17 a 25; sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de diciembre de 1996, Portugal/Consejo, C-268/94, ECLI:EU:C:1996:461.

⁷ COM(2016)0447 final, p. 2.

conflicto, permitiendo a todos los actores en el ámbito de la seguridad, incluidas las Fuerzas Armadas, garantizar la estabilidad, la paz y el orden público; y, por otra, apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza¹.

En este contexto, en el considerando 3 se afirma que, a fin de garantizar unas condiciones adecuadas para la erradicación de la pobreza y el desarrollo, es esencial apoyar a los actores del sector de la seguridad, en particular los actores militares en circunstancias excepcionales, en un contexto de prevención de conflictos, de gestión de crisis o de estabilización. También se destaca que esas acciones están encaminadas a proteger a las poblaciones civiles en las áreas afectadas por los conflictos, las crisis o las situaciones de vulnerabilidad, contribuyendo a la buena gobernanza y al control democrático efectivo, así como al respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho. Los considerandos 2, 4 y 5 reiteran la sólida conexión entre seguridad y desarrollo sostenible, haciendo referencia a este respecto a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas², a las conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013 y a la Comunicación conjunta titulada «Desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo - Capacitar a los socios para la prevención y la gestión de las crisis»³.

En concreto, la propuesta establece que la ayuda de la Unión a actores del sector de la seguridad podrá dirigirse también a los actores militares en circunstancias excepcionales, en el contexto de un proceso de reforma más amplia del sector de la seguridad y **en consonancia con el objetivo global de lograr un desarrollo sostenible** (nuevo párrafo del artículo 1, apartado 2). El artículo 3 *bis* reitera en su apartado 1 el objetivo de contribuir al desarrollo sostenible y a la instauración de unas sociedades estables, pacíficas e inclusivas a través de la ayuda de la Unión, en circunstancias excepcionales, para reforzar la capacidad de los actores militares en los países socios. El apartado 2 enumera ejemplos de las formas que podrá adoptar la ayuda de la Unión, como programas de reforzamiento de las capacidades en apoyo de la seguridad y desarrollo, con inclusión de las acciones de formación, la tutoría y el asesoramiento, así como el suministro de bienes de equipo, la mejora de infraestructuras y la prestación de otros servicios. Esta forma de asistencia se debe prestar **en última instancia**, cuando el recurso a actores no militares no pueda garantizar adecuadamente el logro de unas sociedades estables, pacíficas e inclusivas. Así ocurrirá cuando se presente una grave amenaza a la existencia de instituciones estatales en buen funcionamiento, y a la protección de derechos humanos y las libertades fundamentales, o cuando las instituciones estatales ya no puedan hacer frente a esta grave amenaza; y siempre que exista un consenso entre el país afectado y la comunidad internacional y/o la Unión Europea en el sentido de que el sector militar juega un papel esencial para la estabilidad, la paz y el desarrollo, particularmente en situaciones de crisis y de vulnerabilidad. El apartado 4 limita aún más el alcance de la ayuda militar, al disponer que no se utilizará para financiar los gastos militares recurrentes, el abastecimiento de armas y municiones o la formación únicamente diseñada para contribuir a reforzar la capacidad de lucha de las fuerzas armadas. Por último, el apartado 5 reitera que la ayuda militar debe estar destinada a fomentar la implicación del país socio y el desarrollo de los elementos necesarios y las buenas prácticas requeridas para garantizar la sostenibilidad a medio y largo plazo, y debe promover el Estado de Derecho y los principios del Derecho

¹ SWD(2016) 222 final, p. 16.

² Naciones Unidas, A/RES/70/1, Resolución adoptada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

³ JOIN(2015) 17 final de 28 de abril de 2015.

internacional.

Otras modificaciones de menor calado al artículo 7, apartado 1, al artículo 8, apartado 1, y al artículo 10, apartado 1, del Reglamento tiene por objeto introducir referencias cruzadas al nuevo artículo 3 *bis*. En último lugar se modifica el artículo 13, apartado 1, para aumentar en 100 000 000 la dotación financiera para la aplicación del Reglamento.

V – Análisis y determinación de la base jurídica adecuada

La Comisión propone el artículo 209, apartado 1, y el artículo 212, apartado 2, del TFUE como base jurídica adecuada para el Reglamento (UE) n.º 230/2014. Según el artículo 209, apartado 1, del TFUE, los legisladores de la Unión pueden adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las medidas necesarias para ejecutar la política de cooperación para el desarrollo, la cual, de conformidad con el artículo 208, apartado 1, del TFUE, se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión, y cuyo objetivo principal es la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. La erradicación de la pobreza es un objetivo que también se contempla en el artículo 21, apartado 2, del TUE, disposición general relativa al conjunto de objetivos de la acción exterior de la Unión. Cabe considerar que, al resaltar este objetivo, el artículo 208, apartado 1, del TFUE da a entender que las medidas de cooperación pueden perseguir los demás objetivos establecidos en el artículo 21, apartado 2, del TUE, pero solo en la medida en que estos sean accesorios¹.

El Tribunal de Justicia confirmó el amplio alcance del concepto de política de cooperación para el desarrollo, en lo que atañe a los acuerdos de cooperación para el desarrollo, en la sentencia Consejo/Portugal², en la que declaró (el subrayado es nuestro):

«Por consiguiente, procede considerar que el hecho de que en un Acuerdo de cooperación para el desarrollo existan cláusulas referentes a distintas materias específicas no puede modificar la calificación del Acuerdo, **que debe hacerse teniendo en cuenta el objeto esencial de éste y no en función de las cláusulas especiales**, siempre y **cuando esas cláusulas no impliquen obligaciones de tal alcance** en las materias específicas contempladas **que esas obligaciones constituyan en realidad objetivos distintos de los de la cooperación para el desarrollo**.»

En la sentencia Parlamento/Comisión (C-403/05)³, el Tribunal de Justicia volvió a aseverar que la cooperación para el desarrollo tiene por objeto (el subrayado es nuestro):

«**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**»

¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de mayo de 2008, Comisión/Consejo, C-91/05, ECLI:EU:C:2008:288, apartado 73. Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de junio de 2014, Comisión/Consejo, ECLI:EU:C:2014:1903, apartado 37. P. Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy*, pp. 211 y 212.

² Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de diciembre de 1996, Portugal/Consejo, C-268/94, ECLI:EU:C:1996:461, apartado 39.

³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de octubre de 2007, Parlamento/Consejo, C-403/05, ECLI:EU:C:2007:6, apartado 56.

fundamentales, respetando los compromisos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales»

Según la nota preparada por el Servicio Jurídico del Parlamento en 2004 a propósito de la elección de la base jurídica del precursor del Reglamento IEP¹, que incluía inicialmente una disposición similar sobre el reforzamiento de las capacidades militares en situaciones excepcionales:

«Cabe considerar que las medidas relativas al mantenimiento o apoyo de la paz contribuyen claramente al objetivo del desarrollo de la democracia y del Estado de Derecho. El tenor de los artículos 179 [en la actualidad, artículo 209, apartado 1, del TFUE] y 181 A [en la actualidad, artículo 212, apartado 1, del TFUE] no excluyen la financiación del mantenimiento de la paz con el fin de alcanzar los objetivos de estas disposiciones. Además, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha establecido que la política de desarrollo de la Unión debe interpretarse en sentido amplio.²»

El Servicio Jurídico del Parlamento ha confirmado en su nota de 6 de enero de 2017 que las circunstancias excepcionales en que se adoptarían las medidas de desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo (DCSD) podrían permitir una interpretación alternativa, según la cual el componente militar del artículo 3 *bis* es simultáneamente incidental y necesario. Esta interpretación también se ve corroborada por la exclusión, mediante el apartado 4 de dicho artículo, del apoyo estrictamente militar, que podría reforzarse estableciendo expresamente un vínculo más estrecho con la política de cooperación para el desarrollo de la Unión³. Como se confirma en la nota de 2 de febrero de 2017 de los servicios de la Comisión sobre la base jurídica en el procedimiento 2016/0207 (COD), emitida a petición de la Comisión de Asuntos Jurídicos, la propuesta persigue un objetivo de desarrollo a través de la incorporación de un nuevo actor, las fuerzas armadas, en las circunstancias restringidas en que dicho actor no actúa en su calidad militar, sino persiguiendo objetivos exclusivamente civiles⁴.

Según la Comunicación conjunta de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 28 de abril de 2015, titulada «Desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo - Capacitar a los socios para la prevención y la gestión de las crisis»⁵, el desarrollo de capacidades de seguridad puede centrarse en las fuerzas civiles o policiales, pero también en las fuerzas armadas. En la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 se afirma que el conflicto no sólo destruye las infraestructuras, incluidas las sociales, sino que también fomenta la delincuencia, disuade a los inversores e imposibilita la actividad económica normal⁶. Por último, según el Consenso Europeo sobre Desarrollo, el objetivo primordial de la cooperación para el desarrollo de la Unión es la erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible, concepto este último que «**abarca cuestiones de gobernanza, derechos humanos, así como aspectos políticos, económicos, sociales y ambientales**»⁷. No solo eso:

¹ SJ-0746/04, p. 7.

² Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de diciembre de 1996, Portugal/Consejo, C-268/94, ECLI:EU:C:1996:461, apartado 37.

³ SJ-0729/16, p. 10.

⁴ Véase S.j.i(2017)303958, p.2.

⁵ Véase JOIN(2015) 17 final.

⁶ Véase «Una Europa segura en un mundo mejor – Estrategia Europea de Seguridad» (Bruselas, 12 de diciembre de 2003), pp. 11 a 13.

⁷ DO C 46 de 24.2.2006, p. 1, apartados 5, 7 y 42. Véanse asimismo las conclusiones del abogado general

se pretende que el Consejo Europeo «[guíe] la planificación y la ejecución del componente de ayuda al desarrollo de todos los instrumentos comunitarios y de todas las estrategias comunitarias de cooperación con terceros países», entendiéndose por «componente de ayuda al desarrollo toda la ayuda oficial al desarrollo (AOD) según los criterios acordados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE»¹. Con arreglo a las directrices sobre AOD en su versión revisada, la financiación de las fuerzas armadas de los países socios solo es posible cuando concurren circunstancias excepcionales que exijan la prestación de servicios de desarrollo mediante las fuerzas armadas en su función de restablecimiento del imperio de la ley. Por el contrario, la ayuda no puede consistir en la participación directa en el gasto militar². En consecuencia, las situaciones en que las instituciones estatales no pueden cumplir su función de lograr sociedades pacíficas e inclusivas no están contempladas en la directrices sobre AOD en su versión revisada; pero el Reglamento propuesto ha considerado posible ir más allá de lo que en ellas se contemplar al prever el recurso a las fuerzas armadas como prestador de servicios de desarrollo³. Desde un punto de vista jurídico, las directrices sobre AOD no constituyen, por sí solas, límites jurídicamente vinculantes al alcance del artículo 208 del TFUE, y el Reglamento IEP no supedita su aplicación a una condicionalidad de este tipo en materia de AOD⁴.

Ahora bien, como se reconoce en la evaluación de impacto anexa a la propuesta, el reforzamiento de las capacidades militares y de defensa para fines no relacionados con la cooperación para el desarrollo invadiría el ámbito de la PESC e infringiría el artículo 40 del TUE, que ha establecido el principio de «**no injerencia mutua**» entre las acciones exteriores de la Unión en el marco de la PESC y las demás⁵. De igual modo, una medida destinada fundamentalmente a la financiación de fuerzas armadas de terceros países para fines relacionados con la defensa debe enmarcarse en la PESC de la Unión y no puede combinarse con una base jurídica ajena a la PESC. Así lo confirmó el Tribunal de Justicia en la sentencia Parlamento/Consejo (C-263/14):

«Por lo que respecta a los actos adoptados sobre la base de una disposición relativa a la PESC, incumbe al Tribunal de Justicia velar, en particular, con arreglo al artículo 275 TFUE, párrafo segundo, primer segmento de frase, y al artículo 40 TUE, por que la ejecución de dicha política no afecte 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 con arreglo al Tratado FUE. La elección de la base jurídica adecuada de un acto de la Unión reviste una importancia de naturaleza constitucional, dado que el recurso a una base jurídica errónea puede invalidar tal acto, en particular, cuando la base jurídica adecuada prevé un procedimiento de adopción distinto del efectivamente seguido [...]. Según reiterada jurisprudencia, la elección de la base jurídica de un acto de la Unión [...] debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control judicial, entre los que figuran la

Mengozzi en el asunto C-377/12, punto 40.

¹ DO C 46 de 24.2.2006, p. 1, apartado 8.

² Véanse las directrices sobre presentación de informes, documento de la OCDE DCD/DAC(2016)3/FINAL, de 8 de abril de 2016, apartados 96 a 98.

³ Véase S.j.(2017)303958, p.3.

⁴ SJ-0729/16, pp. 7 y 8.

⁵ Véase P. van Elsuwege, «EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of a new Balance between Delimitation and Consistency», 47 Common Market Law Review 2010, p. 1002.

finalidad y el contenido de dicho acto [...].¹»

Análogamente, el componente militar del Reglamento propuesto debe considerarse en el contexto más amplio de los objetivos y el contenido del Reglamento IEP. A estos efectos, ha de tenerse en cuenta el carácter de «última instancia» de la reforma propuesta y la estricta delimitación de las situaciones en que cabe considerar que el recurso a la ayuda militar es el único medio efectivo de contribuir a la instauración de unas sociedades pacíficas e inclusivas. Por otra parte, la propuesta prohíbe la ayuda de la Unión para financiar gastos militares recurrentes, el abastecimiento de armas y municiones y la formación únicamente diseñada para contribuir a reforzar la capacidad de lucha de las fuerzas armadas, lo que cabe considerar que es un indicio de que el objetivo de la propuesta consiste en contribuir a la seguridad y protección de las poblaciones civiles en terceros países². La obligación de la Comisión de establecer procedimientos de evaluación de riesgos, seguimiento y evaluación en relación con las medidas constituye una restricción más (apartado 6 de la misma disposición). Además, en los artículos 12 y 13 del Reglamento (UE) n.º 236/2014 se establecen las modalidades de seguimiento y evaluación, aplicables a todos los instrumentos de financiación exterior de la Unión, incluido el IEP.

En vista de lo anterior, cabe considerar que el Reglamento propuesto tiene por objeto contribuir al desarrollo sostenible y a la instauración de unas sociedades estables, pacíficas e inclusivas mediante la buena gobernanza de la administración pública, incluidos los ministerios de defensa y las fuerzas armadas —que son parte integrante del poder ejecutivo del Gobierno—, siempre bajo supervisión civil y en circunstancias excepcionales, cuando el desarrollo sostenible no pueda alcanzarse únicamente mediante el recurso a actores no militares.

VII - Conclusiones y recomendaciones

Habida cuenta de las consideraciones expuestas, si bien la propuesta de la Comisión introduce obligaciones encaminadas al desarrollo y la consolidación del Estado de Derecho y la buena gobernanza mediante el reforzamiento del control y la supervisión de los ciudadanos sobre el sector militar en terceros países, por lo está relacionada con la PESC y la PCSD, dicha propuesta persigue como objetivos principales y preponderante políticas de cooperación para el desarrollo y cooperación económica, financiera, técnica encaminadas a contribuir al logro de sociedades pacíficas e inclusivas, consideradas indispensables para la consecución de un desarrollo sostenible. Dado que estos objetivos preponderantes están vinculados entre sí de modo indisoluble, sin que uno de ellos sea secundario o indirecto respecto al otro³, el artículo 209, apartado 1, en relación con el artículo 212, apartado 2, del TFUE constituye la base jurídica válida y adecuada de la propuesta.

En la reunión del 13 de julio de 2017, la Comisión de Asuntos Jurídicos decidió, en consecuencia, por 10 votos a favor, 7 en contra y 6 abstenciones⁴, recomendarle que la base

¹ Sentencia de 14 de junio de 2016, Parlamento/Consejo, C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435, apartados 42 y 43.

² Véase la argumentación similar del Servicio Jurídico del Parlamento en el contexto del IE, precursor del IEP: SJ-0746/04, p. 7.

³ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 8 de septiembre de 2009, Comisión/Parlamento y Consejo, C-411/06, ECLI:EU:C:2009:518.

⁴ Estuvieron presentes en la votación final: Pavel Svoboda (presidente), Jean-Marie Cavada (vicepresidente, ponente), Mady Delvaux (vicepresidenta), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (vicepresidenta), Axel Voss (vicepresidente), Isabella Adinolfi, Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Lynn Boylan, Daniel Buda, Angel Dzhambazki, Kostas Chrysogonos, Rosa Estaràs Ferragut, Heidi Hautala, Mary Honeyball,

jurídica correcta de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 230/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz, está constituida por el artículo 209, apartado 1, y el artículo 212, apartado 2, del TFUE.

La saluda muy atentamente,

Pavel Svoboda

Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Angelika Niebler, Evelyn Regner, Tiemo Wölken, Tadeusz Zwiefka.