

TJCE — SENTENCIA DE 30.05.2006, COMISIÓN/  
IRLANDA, C-459/03, *MOX* — LA COMPETENCIA  
EXCLUSIVA DEL TJCE Y LA PARTE XII  
DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS  
SOBRE EL DERECHO DEL MAR

VICENTA CARREÑO GUALDE\*

- I. ORIGEN Y ANTECEDENTES DEL CASO.
- II. LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL TJCE EN RELACION CON LOS CONVENIOS SOBRE PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO CONTRA LA CONTAMINACIÓN.
- III. CONSIDERACIONES FINALES.

La Sentencia del TJCE tiene por objeto la resolución de un recurso interpuesto por la Comisión contra Irlanda<sup>1</sup>, y dirigido a la declaración del incumplimiento de las obligaciones asumidas a través de los artículos 10 y 292 *TCE*, y 192 y 193 *TCEEA*<sup>2</sup>.

---

\* Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Alicante.

<sup>1</sup> En este caso intervinieron asimismo el Reino Unido, en apoyo de la posición de la Comisión, y Suecia, apoyando las pretensiones de Irlanda (*vid.* apartado 58 de la Sentencia, *Rec.* 2006, p. I-4635).

<sup>2</sup> El artículo 292 *TCE* (y artículo 193 *TCEEA*) dispone: «Los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas la interpretación o aplicación del presente Tratado a un procedimiento de solución distinto de los previstos en este mismo Tratado». Además, de acuerdo con el artículo 10 *TCE* (y artículo 192 *TCEEA*): «Los Estados miembros adoptaran todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimien-

La Comisión estima que estas obligaciones han sido ignoradas por Irlanda, como consecuencia de su decisión de iniciar un procedimiento de solución de controversias contra el Reino Unido, sobre la base de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (*CNUDM*), por la violación de determinadas disposiciones de este texto convencional que establecen obligaciones en materia de protección y preservación del medio marino. De acuerdo con la Comisión, al interponer una demanda ante un órgano jurisdiccional internacional, Irlanda no respetó la competencia exclusiva del TJCE, único órgano con jurisdicción en relación con las controversias relativas a interpretación y aplicación del Derecho Comunitario, ante el que se debería haber presentado un recurso por incumplimiento por parte de Irlanda contra el Reino Unido<sup>3</sup>. Partiendo de este planteamiento, el TJCE se ocupa de verificar si las disposiciones de la *CNUDM* invocadas por este Estado forman parte del Derecho Comunitario ya que, en tal supuesto, la controversia quedaría situada dentro del ámbito de la competencia exclusiva y obligatoria del Tribunal y ningún otro órgano jurisdiccional internacional podría estar llamado a resolverla. La existencia de esta competencia con carácter exclusivo trata de preservar la autonomía del sistema jurídico comunitario, que se vería vulnerada si los Estados miembros dispusieran de la posibilidad de someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación del Derecho Comunitario a procedimientos de solución distintos de los establecidos en este ordenamiento<sup>4</sup>.

## I. ORIGEN Y ANTECEDENTES DEL CASO

En el origen del recurso de la Comisión se encuentra la larga controversia existente entre Irlanda y el Reino Unido relativa a la actividad de la fábrica MOX, instalación situada en Sellafield (Reino Unido), en la costa del Mar de Irlanda, y dedicada al reciclado de plutonio y su conversión en combustible (MOX), utilizado para reactores nucleares<sup>5</sup>.

to de su misión. Los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado».

<sup>3</sup> Supuesto que en la práctica, reviste un carácter muy excepcional. En este sentido, *vid.* las Conclusiones del Abogado General en este asunto M. POIARES MADURO, presentadas el 18 de enero de 2006, apartado 8, nota 4.

<sup>4</sup> *Vid.* Dictamen del TJCE 1/91 *Rec.* p. I-6079, apartado 35.

<sup>5</sup> *Vid.* sobre los hechos CHANDRASEKHARA RAO, P., «ITLOS: The First Six Years», *Max-Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 6 (2002), 183-300, pp. 255-270, y

Irlanda consideraba que el funcionamiento de la fábrica, y en particular el vertido de desechos radiactivos, generaba un serio riesgo de contaminación para ese medio marino<sup>6</sup>. Además, denunciaba la inexistencia de una evaluación adecuada del impacto ambiental generado por la fábrica. En consecuencia decidió actuar, en primer lugar, en el marco jurídico del *Convenio sobre protección de medio marino del Nordeste Atlántico (OSPAR)*, de 22 de septiembre de 1992<sup>7</sup>, demandando en junio de 2001 al Reino Unido ante un Tribunal arbitral constituido en virtud de este texto convencional, por haber incumplido la obligación impuesta por el artículo 9 del Convenio, al negarse a facilitar información acerca de la justificación económica de la fábrica MOX. Ahora bien, esta demanda no prosperó, al ser desestimada por el órgano arbitral, el 2 de junio de 2003<sup>8</sup> y, en todo caso, el procedimiento iniciado a partir de tal demanda no es incluido por la Comisión en su recurso por incumplimiento<sup>9</sup>.

Pocos meses después de haber activado este procedimiento previsto en el *Convenio OSPAR*, Irlanda decidió instar, con base en la Parte XV de la *CNUDM* («Solución de controversias»: artículos 279 a 299) y, en particular, conforme al artículo 287, un nuevo procedimiento ante un Tribunal arbitral, constituido de acuerdo con el Anexo VII de la Convención<sup>10</sup>,

CHURCHILL, R., SCOTT, J., «The MOX Plant Litigation: The First Half-Life», *ICLQ*, vol. 53 (2004), 643-676, pp. 643-645.

<sup>6</sup> Hay que señalar aquí que el Mar de Irlanda se configura como un «mar semi-cerrado» y, como tal, especialmente sensible ante los distintos fenómenos de contaminación: *vid.* artículos 122 y 123 de la *CNUDM*, que definen esta categoría y expresan la necesidad de que los Estados ribereños lleven a cabo una cooperación en distintos ámbitos de interés común (entre ellos se incluye la protección del medio marino contra los fenómenos de contaminación).

<sup>7</sup> Este texto adopta un enfoque basado en los resultados de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 y ofrece un marco general de regulación de todas las fuentes de contaminación que afecten al medio marino de la zona incluida en su ámbito geográfico de aplicación (*vid.* texto en *BOE* de 24 de junio de 1998). El Convenio fue, además, aprobado en nombre de la Comunidad Europea a través de la Decisión 98/249/CE del Consejo, de 7 de octubre de 1997 (*DO* L 104, 1998, p. 1). *Vid.* asimismo JUSTE RUIZ, J., «La Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique Nord-Est», *RGDIP*, t. 97 (1993), 365-393, pp. 369-282.

<sup>8</sup> Apartados 30 a 32 de la Sentencia del TJCE de 30 de mayo de 2006.

<sup>9</sup> *Ibid.*, apartado 33. No obstante, la Comisión fue informada del procedimiento iniciado ante el tribunal arbitral y sus servicios requirieron a Irlanda la suspensión del mismo, al estimar que la controversia quedaba incluida en el ámbito de la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia (apartado 50).

<sup>10</sup> El artículo 287 de la *CNUDM* contempla, en su párrafo primero, distintos procedimientos jurisdiccionales de arreglo de controversias, concediendo libertad a las Partes

con objeto de resolver definitivamente la diferencia relativa a la fábrica MOX.

Irlanda alegaba, fundamentalmente<sup>11</sup>, el incumplimiento por parte del Reino Unido de diversas obligaciones impuestas por las normas integradas en la Parte XII de la *CNUDM*. Dichas obligaciones se identifican, en concreto, con la adopción de medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del Mar de Irlanda, como consecuencia de vertidos deliberados y accidentales de residuos radiactivos procedentes de la fábrica MOX, y de emisiones derivadas de traslados internacionales de residuos o materiales de esta naturaleza relacionados con la actividad de la fábrica. A estas obligaciones cabe añadir las relativas a la necesidad de llevar a cabo una evaluación ambiental apropiada de los efectos potenciales de esta explotación industrial sobre el medio marino, y la de compartir información con objeto de protegerlo<sup>12</sup>. Además, apoyándose en el artículo 293 de la *CNUDM*, estimaba que las disposiciones invocadas debían ser interpretadas y aplicadas por el órgano arbitral tomando en consideración otras normas internacionales vinculantes para ambos Estados<sup>13</sup>, mencionando expresamente determinadas Directivas que se inscriben materialmente en el ámbito de la protección ambiental<sup>14</sup>, junto a acuerdos internacionales en que la Comunidad Europea participa, como el *Convenio OSPAR*.

para optar por uno o varios de ellos: la Corte Internacional de Justicia, el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, un tribunal arbitral constituido de conformidad con el Anexo VII, y un tribunal arbitral especial, constituido de conformidad con el Anexo VIII. Ahora bien, conviene resaltar que el procedimiento de arbitraje previsto en el Anexo VII se constituye en el medio de arreglo «comodín» cuando las partes no han elegido procedimiento o no han aceptado el mismo procedimiento, siendo esta última la situación que se planteaba entre Irlanda y el Reino Unido: *vid.* párrafos 3 y 5 del artículo 287, y CARREÑO GUALDE, V., «El arreglo pacífico de las controversias internacionales en el ámbito de la protección del medio marino contra la contaminación», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XVI (2000), 39-64, pp. 50-51.

<sup>11</sup> No de forma exclusiva, ya que también se incluyó en la demanda el incumplimiento de la obligación de cooperación entre los Estados ribereños de mares cerrados o simicerados, establecida en el artículo 123 de la Convención, así como el de determinadas obligaciones del Reino Unido en materia de prevención de riesgos relacionados con el terrorismo.

<sup>12</sup> *Vid.* en particular los artículos 192 a 194, 197, 206, 207, 211 y 213 de la *CNUDM*.

<sup>13</sup> El artículo 293, en su primer párrafo, establece: «La corte o tribunal arbitral competente en virtud de esta sección aplicará esta Convención y las demás normas de derecho internacional que no sean incompatibles con ella».

<sup>14</sup> En concreto, la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, sobre evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente

Asimismo, a la espera de la constitución del Tribunal arbitral en esta controversia, Irlanda se dirigió al Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM), presentando una solicitud de medidas provisionales con arreglo al artículo 290.5 de la *CNUDM*<sup>15</sup>, dirigidas a obtener la suspensión de la autorización de explotación de la fábrica MOX.

El TIDM dictó, por unanimidad, el 3 de diciembre de 2001, un Auto de medidas provisionales<sup>16</sup>, desestimando las objeciones planteadas por el Reino Unido a la competencia del Tribunal arbitral previsto en el Anexo VII de la *CNUDM* y, en consecuencia, a la del TIDM para decretar estas medidas provisionales. Estas objeciones se basaban en que, en aplicación del artículo 282 de la *CNUDM*, la controversia debía ser solucionada a través de otros medios de naturaleza jurisdiccional, obligatorios para las Partes, establecidos en convenios de ámbito regional<sup>17</sup>. En concreto, el

---

(*DO L 175*, de 5 de julio de 1985, p. 40; *EE 15/06*, p. 9), en su versión modificada por la Directiva 97/11CE, de 3 de marzo de 1997 (*DO L 73*, de 14 de marzo de 1997, p. 5); la Directiva 90/313/CE, de 7 de junio de 1990, relativa a la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente (*DO L 158*, de 23 de junio de 1990, p. 56); la Directiva 80/836/EURATOM, de 15 de junio de 1980, por la que se modifican las Directivas que establecen las normas básicas sobre protección sanitaria de la población y los trabajadores contra los peligros derivados de las radiaciones ionizantes (*DO L 246*, de 17 de septiembre de 1980; *EE 12/03*, p. 214); la Directiva 92/03/EURATOM, de 3 de febrero de 1992, relativa a la vigilancia y control de los traslados de residuos radiactivos entre Estados miembros o procedentes o con destino al exterior de la Comunidad (*DO L 35*, de 12 de febrero de 1992, p. 24); y la Directiva 96/29/EURATOM, de 13 de mayo de 1996, por la que se establecen las normas básicas sobre protección sanitaria de los trabajadores y la población contra los riesgos de las radiaciones ionizantes (*DO L 159*, de 29 de junio de 1996, p. 1).

La Comisión estimaba que la sumisión de estas normas comunitarias a la interpretación y aplicación del Tribunal arbitral constituía también una infracción de los artículos 292 *TCE* y 193 *TCEEA*, infracción que fue apreciada por el TJCE en su Sentencia (*vid. especialmente apartados 151 a 153*).

<sup>15</sup> Esta disposición contempla la posibilidad de que, hasta que se constituya el Tribunal arbitral, el TIDM pueda decidir, modificar o revocar medidas provisionales si estima, en principio, que ese órgano sería competente y que la urgencia de la situación lo requiere.

<sup>16</sup> *Vid. The MOX Plant Case (Ireland v. United Kingdom) Request for Provisional Measures*, <http://www.itlos.org>.

<sup>17</sup> El artículo 282 dispone: «Cuando los Estados Partes que sean partes de una controversia relativa a la interpretación o la aplicación de esta Convención hayan convenido, en virtud de un acuerdo general, regional o bilateral o de alguna otra manera, en que esa controversia se someta, a petición de cualquiera de las partes en ella, a un procedimiento conducente a una decisión obligatoria, dicho procedimiento se aplicará en lugar de los previstos en esta Parte, a menos que las partes en la controversia convengan en otra cosa».

Tribunal arbitral previsto en el artículo 32 del *Convenio OSPAR*, y el TJCE, al considerar que este órgano posee competencia exclusiva, porque los principales aspectos del contenido de la demanda irlandesa están regulados por el *TCE* o por el *TCEEA*, y por las Directivas adoptadas en aplicación de estos instrumentos convencionales<sup>18</sup>. Además, el Reino Unido alegaba que Irlanda no había cumplido la obligación impuesta por el artículo 283 de la *CNUDM* de intercambiar opiniones sin demora con objeto de resolver la controversia<sup>19</sup>.

Frente a estas objeciones, el TIDM afirmó que el Tribunal arbitral previsto en el Anexo VII poseía, *prima facie*, competencia para conocer de esta controversia, que es considerada, así, como una controversia relativa a la interpretación o aplicación de la *CNUDM* y se declaró, en consecuencia, competente para prescribir medidas provisionales en este caso<sup>20</sup>.

A través de este Auto, el TIDM lleva cabo una interpretación muy restrictiva del ámbito de aplicación del artículo 282 de la *CNUDM*, al entender que, aunque los instrumentos convencionales regionales alegados por el Reino Unido —*Convenio OSPAR*, *TCE* y *TCEEA*— contengan derechos y obligaciones similares o idénticos a los de la Convención, tales derechos y obligaciones tienen una existencia propia, diferente de la de los establecidos por la Convención, y además, que la aplicación de las reglas de interpretación de tratados a disposiciones idénticas o similares de tratados diferentes pueden no alcanzar idénticos resultados, en función de las diferencias existentes entre sus contextos, objetivos, la práctica posterior de las partes y los trabajos preparatorios.

En definitiva, en su opinión, la aplicación del artículo 282 quedaría limitada *únicamente* a los supuestos en que existan acuerdos generales, regionales o bilaterales que contengan procedimientos de arreglo de con-

---

De acuerdo con el contenido de esta disposición, en el presente caso la competencia de los órganos jurisdiccionales previstos en la *CNUDM* debería ceder a favor de la de los tribunales especialmente establecidos por convenios de ámbito regional, y dotados por los Estados Partes de competencia obligatoria.

<sup>18</sup> *Vid.* párs. 38 a 41 del Auto del TIDM sobre medidas provisionales.

<sup>19</sup> *Ibid.*, párs. 57 a 59.

<sup>20</sup> Cabe destacar que el contenido concreto de la medida prescrita por el TIDM no responde a la demanda de Irlanda, ya que el Tribunal se limita a declarar que las Partes deben cooperar, procediendo a iniciar consultas dirigidas a intercambiar informaciones complementarias acerca de las posibles consecuencias de las actividades de la fábrica MOX para el Mar de Irlanda, vigilar los riesgos o efectos que puedan derivarse de tales actividades para este medio marino, y adoptar, en su caso, medidas para prevenir la contaminación marina generada por las mismas.

troversias de naturaleza obligatoria referidos, de forma concreta, a la interpretación o aplicación de la *CNUDM*<sup>21</sup>.

En este punto, cabe resaltar que el Juez M. Jesús, en Opinión Individual, no comparte la posición del TIDM respecto de la aplicación del artículo 282 de la *CNUDM*. Considera que el *Convenio OSPAR* es uno de los acuerdos regionales a que se refiere el artículo 282. En consecuencia, la cuestión que se plantea al TIDM es la de determinar si el procedimiento establecido en este instrumento convencional debe prevalecer sobre los contemplados en la Parte XV de la Convención, tal como alega el Reino Unido. El Juez JESUS mantiene, con el Tribunal, que el *Convenio OSPAR* no es de aplicación en este caso, pero no por el motivo esgrimido por el TIDM en su Auto, sino porque las cuestiones reguladas por este Convenio y las reclamaciones planteadas por Irlanda ante el Tribunal arbitral *OSPAR* son distintas, y más restringidas, que las planteadas ante el Tribunal arbitral del Anexo VII de la *CNUDM*. Al tratarse de controversias diferentes, el artículo 282 de la Convención no resulta de aplicación en este supuesto.

Ahora bien, si el TIDM hubiese apreciado que se trataba exactamente de la misma controversia, que afecta a los dos instrumentos convencionales, la aplicación del artículo 282 habría impuesto que el procedimiento establecido por el *Convenio OSPAR* prevaleciese sobre los de la *CNUDM*. El Juez Jesús considera que el Auto del TIDM parece contener una interpretación de este precepto, cuyo efecto práctico es el de negar la posibilidad de su aplicación, cuando su finalidad es precisamente la de indicar, en casos de concurrencia entre los procedimientos de arreglo de la *CNUDM* con los incluidos en otros acuerdos internacionales, qué procedimiento debe prevalecer<sup>22</sup>.

En línea con este razonamiento, que aquí compartimos, el TIDM debería haber acogido la objeción del Reino Unido y haber considerado que la controversia relativa a la fábrica MOX debía ser resuelta, no en el marco de la *CNUDM*, sino en el de los mecanismos jurisdiccionales de arreglo previstos en el ámbito comunitario (TJCE).

No obstante la posición adoptada por el TIDM en este caso, hay que destacar en un sentido positivo que el Tribunal arbitral constituido para

<sup>21</sup> Vid. párs. 48 a 52 del Auto.

<sup>22</sup> Vid. texto de la Opinión Individual, en <http://www.itlos.org>. Asimismo, vid. SO-ROETA LICERAS, J., *La jurisprudencia del Tribunal Internacional del Derecho del Mar (1997-2005)*, Madrid, 2005, pp. 69-70.

conocer de la controversia, a pesar de haber afirmado su competencia *prima facie*, confirmando además las medidas provisionales decididas por TIDM, haya seguido una actuación más prudente y favorable al respeto mutuo entre órganos jurisdiccionales que podrían considerarse competentes para conocer las mismas controversias al decidir, con buen criterio, suspender el procedimiento y la adopción de cualquier decisión sobre el fondo el asunto, hasta el 1 de diciembre de 2003. Este Tribunal ha estimado, en particular, que existía una posibilidad de que el TJCE pudiera conocer de la controversia, al considerar que a ésta le podía ser de aplicación el Derecho Comunitario, teniendo en cuenta la distribución interna de competencias entre la Comunidad y sus Estados miembros en relación con las materias reguladas por la *CNUDM*<sup>23</sup>.

Finalmente, mediante Auto de 14 de noviembre de 2004, el Tribunal arbitral acordó suspender su actividad, a petición de Irlanda, motivada por la decisión de la Comisión de plantear un recurso por incumplimiento contra este Estado miembro<sup>24</sup>.

## II. LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL TJCE EN RELACION CON LOS CONVENIOS SOBRE PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO CONTRA LA CONTAMINACIÓN

La vía jurisdiccional emprendida por Irlanda, en el ámbito de la Parte XV de la *CNUDM*, motivó la interposición de un recurso por incumplimiento por parte de la Comisión, sobre el que el TJCE se va a pronunciar en su Sentencia de 30 de mayo de 2006, declarando la efectiva existencia de una infracción de los artículos 292 *TCE* y 193 *TCEEA*.

El Tribunal de Justicia desarrolla su razonamiento partiendo de la

<sup>23</sup> Vid. *The MOX Plant Case (Ireland v. United Kingdom)*, Order No. 3 – *Suspension of Proceedings on Jurisdiction and Merits, and Request for Further Provisional Measures* (24 de junio de 2003), párs 14 y 20 y 20-30, en <http://www.pca-cpa.org>. En particular, en el pár. 25, el Tribunal arbitral afirma: «...the fact remain that, until these issues are definitively resolved, there remain substantial doubts whether the jurisdiction of the Tribunal can be firmly established in respect of all or any of the claims in the dispute». Y en el pár. 28 señala: «In the circumstances... the Tribunal considers that it would be inappropriate for it to proceed further with hearing the Parties on the merits of the dispute in the absence of a resolution of the problems referred to. Moreover, a procedure that might result in two conflicting decisions on the same issue would not be helpful to the resolution of the dispute between the Parties».

<sup>24</sup> Texto en <http://www.pca-cpa.org>.

consideración de que la *CNUDM* es un acuerdo mixto, en el que participan tanto la Comunidad Europea como sus Estados miembros, junto a Estados terceros, afirmando, de acuerdo con su jurisprudencia anterior, que tales acuerdos forman parte integrante del Derecho Comunitario a partir de su celebración por la Comunidad, y poseen el mismo rango en este ordenamiento que los acuerdos puramente comunitarios, porque se trata de disposiciones que son de la competencia de la Comunidad<sup>25</sup>. De aquí se desprende, según el TJCE, que los Estados miembros, al garantizar el respeto de los compromisos derivados de un acuerdo celebrado por las Instituciones comunitarias, cumplen con una obligación que tienen en relación con la Comunidad, que ha asumido la responsabilidad de la correcta ejecución del acuerdo<sup>26</sup>.

Ahora bien, esta afirmación general debe ser objeto de matización si consideramos que, en el ámbito de la protección del medio ambiente, el *TCE* establece, en su Título XIX, una competencia no exclusiva sino, en principio, compartida entre la Comunidad y sus Estados miembros<sup>27</sup>. En consecuencia, no cabe afirmar que el TJCE posea, de forma automática, competencia para pronunciarse sobre la interpretación o aplicación de *todas* las disposiciones de los acuerdos mixtos, y se hace necesario llevar a cabo una determinación acerca de si las disposiciones controvertidas, en

<sup>25</sup> *Vid.* apartado 84 de la Sentencia. En el mismo sentido, *vid.* las Sentencias del TJCE de 30 de septiembre de 1987, *Demirel*, 12/86, *Rec. p.* 3719, apartado 7, y de 19 de marzo de 2002, *Comisión/Irlanda*, C-13/00, *Rec. p.* I-2943, apartado 14.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, apartados 85, 11 y 15, respectivamente.

<sup>27</sup> El artículo 174.4 *TCE* contempla, de modo expreso, la competencia de la Comunidad para celebrar acuerdos internacionales con terceros sujetos en esta materia, acuerdos cuya base jurídica viene proporcionada por el artículo 175.1 del Tratado. En este punto debe hacerse, además, referencia al Dictamen del TJCE 2/00, de 6 de diciembre de 2001, en el que el Tribunal confirma el carácter no exclusivo de esta competencia comunitaria. En este Dictamen se planteaba la existencia de competencia exclusiva de la Comunidad para la celebración del *Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología*, de 29 de enero de 2000, estimando el TJCE, en contra de la posición de la Comisión, que, por tratarse de un instrumento jurídico internacional materialmente situado, de forma principal o preponderante, en el ámbito del Derecho Internacional del Medio Ambiente, de acuerdo con su finalidad y contenido, debe ser concluido sobre la base jurídica específica en este ámbito, el artículo 175.1 *TCE*. Considera el Tribunal que la Comunidad no posee, conforme a esta disposición, competencia exclusiva para proceder a esta conclusión, al no existir actos comunitarios de derecho derivado que regulen la materia objeto del Protocolo y que puedan resultar afectados por tal conclusión. Esta competencia es, por tanto, una competencia compartida con los Estados miembros (*vid.* apartados 26 a 34, y 42 a 47 del Dictamen, *Rec. p.* I-9713).

cada caso, se sitúan en el ámbito de la competencia exclusiva de los Estados miembros, o de la Comunidad, o son objeto de una competencia compartida<sup>28</sup>; y, en este último supuesto, la cuestión central que se va a plantear el TJCE en su Sentencia es la de determinar el sujeto —Comunidad o Estados miembros— que ha ejercido la competencia, en relación con el ámbito material objeto de las disposiciones de la Parte XII de la *CNUDM*.

Cabe señalar que la determinación de la competencia exclusiva del TJCE en relación con las disposiciones de los acuerdos mixtos dirigidos a la protección del medio marino contra la contaminación se planteó por primera vez, ante el propio Tribunal, con anterioridad a la controversia relativa a la fábrica MOX, con ocasión del recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión contra Francia, objeto de la Sentencia del TJCE de 7 de octubre de 2004<sup>29</sup>. En la base del recurso se sitúa el incumplimiento de las obligaciones impuestas por el artículo 4, apartados 1 y 8, del *Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación*, de 16 de febrero de 1976<sup>30</sup>, aprobado en nombre de la CEE a través de la Decisión 77/585/CEE<sup>31</sup>.

La Comisión mantenía que Francia no había adoptado todas las medidas adecuadas con objeto de prevenir, reducir y eliminar la contaminación masiva y prolongada de la laguna de Berre, una laguna de agua salada directamente comunicada con el Mediterráneo afectada por un progresivo deterioro causado, fundamentalmente, por las descargas de agua dulce procedentes de la actividad de una central hidroeléctrica. Además, también afirmaba que el Gobierno francés no había tenido debidamente en cuenta el contenido de las disposiciones del Anexo III del *Protocolo de Atenas sobre la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre*, de 17 de mayo de 1980, en el que la Comunidad también participa<sup>32</sup>, porque la autorización de vertido de desechos en la lagu-

<sup>28</sup> Vid. LASO PÉREZ, J., «La jurisdicción obligatoria del TJCE y los medios de solución de controversias en los acuerdos mixtos. Comentario a la Sentencia del TJCE de 30 de mayo de 2006, C-459/03, *Comisión c. Irlanda*», *RGDE*, n.11, 2006, pp. 12-13.

<sup>29</sup> *Comisión/Francia*, C- 239/03, *Rec.* p. I-9325.

<sup>30</sup> Sobre el sistema regional de protección de este medio marino, articulado a partir del *Convenio de Barcelona* de 1976, *vid.* nuestra monografía *La protección internacional del medio marino mediterráneo*, Madrid, 1999, en especial pp. 103-130.

<sup>31</sup> *DO L* 240, de 25 de julio de 1977, p.1; *EE* 15/02, p. 3.

<sup>32</sup> *Vid.* Decisión 83/101/CEE, de 28 de febrero de 1983 (*DO L* 67, de 2 de marzo de 1983, p.1; *EE* 15/04, p. 100): El TJCE se había pronunciado en relación con este Proto-

na de Berre que poseía la central hidroeléctrica no se ajustaba a los criterios establecidos en el Protocolo. Por su parte, el Gobierno francés estimaba que el TJCE carecía de competencia para conocer del recurso, que se refería a un sector material situado fuera del ámbito de aplicación del ordenamiento comunitario, ya que no se había adoptado ninguna norma de derecho derivado dirigida a regular el tipo de descargas objeto del recurso<sup>33</sup>.

Frente a esta objeción, el TJCE, partiendo de la constatación de que tanto el Convenio de Barcelona como el Protocolo de Atenas se configuran como acuerdos mixtos y, en consecuencia, poseen en el ordenamiento comunitario el mismo estatuto que los acuerdos puramente comunitarios, reconoce que el concreto ámbito material objeto del recurso no ha sido todavía objeto de regulación a través de una normativa comunitaria específica. Ahora bien, considera que esta circunstancia no puede excluir su competencia, dado que tanto el Convenio como el Protocolo establecen derechos y obligaciones en un ámbito material (la protección de las aguas frente a la contaminación) que, *en gran medida*, sí está cubierto por la legislación comunitaria, es decir, en gran medida, es objeto de la competencia comunitaria<sup>34</sup>. En definitiva, a través de esta interpretación de corte extensivo, favorable a la ampliación del ámbito de su competencia, el TJCE se declara competente para apreciar el incumplimiento de esas disposiciones por los Estados miembros, y en su decisión sobre el fondo del asunto, considera que Francia ha incumplido las obligaciones impuestas por los instrumentos convencionales regionales invocados por la Comisión.

Pues bien, el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión contra Irlanda va a plantear de nuevo ante el TJCE la cuestión de la determinación de su competencia exclusiva en relación con la interpretación

colo, con carácter prejudicial, en su Sentencia de 15 de julio de 2004, *Pêcheurs de l'Étang de Berre*, C-213/03, *Rec.* p. I-7357.

<sup>33</sup> *Vid.* apartado 22 de la Sentencia.

<sup>34</sup> *Vid.* apartados 27 a 31. En la línea de esta decisión, si bien en un contexto diferente, el de la celebración de acuerdos internacionales, se sitúa el Dictamen del TJCE 1/03, de 7 de febrero de 2006 (*Rec.* p. I-1145), en relación con la competencia externa exclusiva de la CE para celebrar el nuevo *Convenio de Lugano sobre competencia judicial, reconocimiento y ejecución de decisiones en materia civil y mercantil* (apartados 125 y 126). Asimismo, el Tribunal de Justicia ya se había ocupado de determinar, con anterioridad, si las disposiciones de un acuerdo internacional cumplían el criterio de regular un ámbito ya cubierto, en gran medida, por normas comunitarias, para poder afirmar la competencia exclusiva o compartida de la CE para celebrarlo: Dictamen 2/91, de 19 de enero de 1993 (*Rec.* p. I-1061, apartados 25 y 26).

o aplicación de normas convencionales adoptadas en materia ambiental y contenidas en un acuerdo mixto, en esta ocasión de ámbito general, la *CNUDM* (Parte XII)<sup>35</sup>.

En este caso, el Tribunal parte del examen de la Declaración de competencias formulada por la Comunidad al celebrar esta Convención. En cuanto se refiere a las disposiciones relativas a la prevención de la contaminación marina, un sector material en el que la competencia es compartida con los Estados miembros, la Declaración, en línea con la construcción jurisprudencial desarrollada a partir de la Sentencia AETR<sup>36</sup>, intenta precisar el alcance y naturaleza de las competencias comunitarias, estableciendo que, en los casos en que existan normas comunitarias, pero no resulten afectadas, «en particular, en caso de normas comunitarias mínimas», la competencia es compartida entre la Comunidad y sus Estados miembros. En los restantes casos, esto es, cuando no existan normas comunitarias, la competencia corresponderá de modo exclusivo a los Estados miembros<sup>37</sup>.

Atendiendo al contenido de esta Declaración, Irlanda alegaba que las disposiciones de la *CNUDM* sobre las que basaba su pretensión ante el Tribunal arbitral del Anexo VII se referían a ámbitos materiales en los que la Comunidad únicamente había establecido normas mínimas, que no resultan afectadas por las disposiciones convencionales, que establecen obligaciones más estrictas que las contenidas en la normativa comunitaria<sup>38</sup>. Por tanto, no se habría producido una transferencia a la Comunidad de las competencias compartidas referidas a tales disposiciones, esas competencias seguirían correspondiendo a los Estados miembros, que habrían ejercido su competencia exclusiva en este ámbito material al participar en la Convención, y en consecuencia, quedan fuera del ámbito de la competencia del TJCE.

<sup>35</sup> Vid. la Decisión del Consejo 98/392/CE, de 23 de marzo de 1998, relativa a la celebración por la Comunidad Europea de la *CNUDM* y del Acuerdo de 1994 relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención (*DO* L 179, de 23 de junio de 1998, p.1).

<sup>36</sup> Vid. punto 36 de las Conclusiones del Abogado General M. POIARES MADURO.

<sup>37</sup> Vid. apartado 2, segundo guión, de la Declaración.

<sup>38</sup> Esta afirmación resulta de difícil justificación si se considera que las disposiciones de la Parte XII de la Convención se limitan a ofrecer un marco general para la actuación de los Estados. Poseen un carácter general y programático, establecen una normativa marco que requiere ser desarrollada y concretada mediante otras disposiciones contenidas en instrumentos internacionales específicos relativos a fuentes determinadas de contaminación o a la protección de determinados mares: *vid.* BERNHARDT, R., «Custom and Treaty in the Law of the Sea», *R. des C.*, t. 205 (1987-V), 247-230, p. 285.

Ahora bien, el TJCE va a constatar que las disposiciones invocadas por Irlanda ante el Tribunal arbitral del Anexo VII de la Convención corresponden a la competencia comunitaria, afirmando, en primer lugar, que en el momento en que la Comunidad Europea se constituyó en Parte en la *CNUDM*, ejerció su competencia externa, compartida, en materia de protección del medio ambiente<sup>39</sup>. Además, el TJCE se apoya en el propio texto de la Declaración de competencias realizada por la Comunidad al celebrar la Convención, que confirmaría la existencia de una transferencia de competencias compartidas a la Comunidad, «incluso a falta de afectación de las normas comunitarias pertinentes»<sup>40</sup>.

En definitiva, el Tribunal aprecia que, *en el contexto específico de la Convención*, cabe afirmar que se han transferido competencias compartidas a la Comunidad, siempre que, en las materias reguladas por las disposiciones convencionales, se hayan adoptado normas comunitarias, con independencia de su alcance y naturaleza<sup>41</sup>.

En este caso concreto, además, se comprueba la existencia de un desarrollado conjunto normativo, fundamentalmente conformado por Directivas, que cubren ampliamente las materias relacionadas con las actividades de la fábrica MOX, sometidas por Irlanda ante el Tribunal arbitral del Anexo VII<sup>42</sup>.

A partir de las afirmaciones anteriores cabe concluir, en opinión del Tribunal, que las disposiciones de la *CNUDM* invocadas por Irlanda son competencia de la Comunidad, que optó por ejercer su competencia en el ámbito de la protección del medio ambiente —marino— al adherirse a la Convención. En consecuencia, el TJCE es competente, con carácter exclusivo y obligatorio, conforme al artículo 292 *TCE*, en relación con la interpretación o aplicación de tales disposiciones, y para apreciar su respeto por los Estados miembros. Además, de acuerdo con la interpretación del TJCE, que compartimos, la propia *CNUDM*, a través de su artículo 282, permite afirmar que el régimen de solución de controversias previsto en el ordenamiento comunitario prevalece sobre el establecido en su Parte XV<sup>43</sup>.

Junto al incumplimiento de los artículos 292 *TCE* y 193 *TCEEA*, apreciado por el Tribunal, la Comisión mantenía que Irlanda había infrin-

<sup>39</sup> *Vid.* apartados 96 y 97 de la Sentencia.

<sup>40</sup> *Ibid.*, apartados 104-106.

<sup>41</sup> *Ibid.*, apartado 108.

<sup>42</sup> *Ibid.*, apartados 110-117.

<sup>43</sup> *Ibid.*, apartados 121-125.

gido el deber de cooperación leal<sup>44</sup>, contenido en el artículo 10 *TCE*. En primer lugar, esta infracción derivaría de la iniciación de un procedimiento en el marco de la *CNUDM*, sobre la base de disposiciones que son competencia de la Comunidad<sup>45</sup>. En segundo lugar, la Comisión afirmaba que Irlanda había infringido el deber de cooperación, derivado de los artículos 10 *TCE* y 192 *TCEEA*, al promover ese procedimiento de modo unilateral, sin haber consultado a las Instituciones comunitarias competentes, con carácter previo<sup>46</sup>.

El primero de estos motivos no es apreciado por el TJCE, que estima que la obligación establecida por el artículo 292 *TCE* constituye una manifestación concreta de del deber general de cooperación del artículo 10. Así, el incumplimiento por parte de Irlanda de la obligación de respetar la competencia exclusiva del TJCE ya supone un incumplimiento del artículo 10 *TCE*. Ahora bien, en cuanto se refiere al segundo motivo alegado, el TJCE sí considera que el comportamiento de Irlanda constituye una infracción del deber de cooperación. Así, teniendo en cuenta la controversia concreta planteada, recuerda la obligación de estrecha cooperación entre Estados miembros e Instituciones comunitarias en la ejecución de los compromisos asumidos a través de una competencia compartida para celebrar un acuerdo mixto, y destaca que la presente controversia se refiere esencialmente a obligaciones derivadas de un acuerdo de esta naturaleza, la *CNUDM*, y relativas a la protección del medio marino, ámbito material en que las competencias comunitarias y estatales aparecen estrechamente interrelacionadas. Dicha interrelación motiva que, en virtud de la obligación de estrecha cooperación en el marco de los acuerdos mixtos, Irlanda estuviera obligada a informar y consultar antes de actuar en el ámbito de los mecanismos jurisdiccionales previstos en la Convención con objeto de solucionar su controversia con el Reino Unido relativa a la fábrica MOX<sup>47</sup>.

### III. CONSIDERACIONES FINALES

El desarrollo jurisdiccional relativo a la controversia examinada y, en particular, la Sentencia del TJCE, ponen de relieve diversos aspectos de

<sup>44</sup> *Vid.*, con carácter general, LASO PÉREZ, J., *El principio de cooperación leal en el ordenamiento comunitario*, Madrid, 2000.

<sup>45</sup> Acerca de este motivo de infracción, *vid.* apartados 158 y 168-171 de la Sentencia.

<sup>46</sup> *Ibid.*, apartados 158 y 172-181.

<sup>47</sup> *Ibid.*, apartados 175-179.

interés, tanto desde el ámbito jurídico internacional general, como desde el ámbito comunitario. Desde una perspectiva general, se destaca que la controversia refleja de modo claro las negativas consecuencias que pueden derivarse de la progresiva sectorialización del ordenamiento internacional contemporáneo, que se traduce en la coexistencia de distintos sectores normativos que poseen sus propios, especiales, procedimientos de aplicación de normas, como el Derecho del Mar o el ordenamiento comunitario.

En concreto, la existencia de una pluralidad de jurisdicciones especializadas, en el caso examinado las del TJCE y de los órganos previstos en la Parte XV de la *CNUDM*, conlleva un riesgo de fragmentación del Derecho Internacional que puede erosionar su unidad como orden jurídico, en la medida en que puede plantearse la posibilidad de existencia de decisiones divergentes o incompatibles sobre la misma controversia, con el consiguiente riesgo de pérdida de seguridad y certeza jurídicas. En este sentido cabe resaltar que, en el ámbito de la CDI, el Informe del Grupo de Estudio sobre el tema «Fragmentación del Derecho Internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho Internacional» (2006), incluya de modo expreso, como ejemplo de los problemas jurídicos que plantean en la práctica la proliferación de sistemas normativos e institucionales especiales, la controversia relacionada con la fábrica MOX, y los distintos órganos jurisdiccionales especializados «implicados» en el conocimiento de los mismos hechos y en la solución de la controversia<sup>48</sup>. Ante este creciente proceso de sectorialización parece razonable y lógico abogar por la interrelación entre los distintos órganos jurisdiccionales internacionales, desde la perspectiva de la cooperación y respeto hacia las decisiones de los demás, que deberían ser tenidas en cuenta en el desarrollo de la labor de interpretación y aplicación normativa llevada a cabo por cada uno de estos órganos.

De otro lado, y con referencia al ámbito jurídico comunitario, la Sentencia del TJCE reviste interés, especialmente en la medida en que el Tribunal va a determinar, por primera vez, el alcance de la competencia comunitaria en relación con un contexto específico, el de las normas dirigidas a la protección y preservación del medio marino incluidas en la Parte XII de la *CNUDM*, que son objeto de una competencia compartida entre la Comunidad y sus Estados miembros, cuyo ejercicio por parte comunitaria, a través de la celebración de la Convención, es demostrado

<sup>48</sup> Informe elaborado por M. KOSKENNIEMI (A/CN.4/L.682, de 13 de abril de 2006).

por el TJCE en esta decisión. En consecuencia, queda afirmada también la competencia exclusiva y obligatoria del Tribunal de Justicia frente a los órganos especializados previstos en la Parte XV de la *CNUDM*, estimando además que este precepto tiene como misión, precisamente, tratar de evitar el surgimiento de conflictos ante la concurrencia de órganos jurisdiccionales en relación con una controversia determinada evitando, en este supuesto concreto, la vulneración de la autonomía del sistema jurídico comunitario.

TJCE — SENTENCIA DE 30.05.2006, COMISIÓN/IRLANDA, C-459/03,  
MOX — LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL TJCE Y LA PARTE XII  
DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE  
EL DERECHO DEL MAR

RESUMEN: En la Sentencia del TJCE analizada en este comentario se plantea especialmente la determinación de la existencia de competencia exclusiva del Tribunal de Justicia en relación con la interpretación y aplicación de las disposiciones contenidas en un acuerdo mixto, la *Convención sobre el Derecho del Mar* y, en concreto, de su Parte XII, dedicada a la regulación de la protección y preservación del medio marino. A través de esta determinación, el Tribunal estima que Irlanda ha incumplido, como alegaba la Comisión en su recurso por incumplimiento, las obligaciones impuestas por el artículo 292 del *Tratado CE*, al haber sometido la controversia relativa a la violación por parte del Reino Unido de la Parte XII de la Convención a través de las actividades industriales desarrolladas por la fábrica MOX a un Tribunal arbitral constituido conforme al Anexo VII de este instrumento convencional, es decir, fuera del marco jurídico comunitario, ignorando la competencia exclusiva del TJCE.

En su decisión el Tribunal concluye que se trata de una controversia relativa a la interpretación o aplicación del Derecho Comunitario. En este sentido, afirma que la Comunidad Europea ha ejercido su competencia compartida en la materia objeto de la controversia, la protección del medio marino contra la contaminación, mediante su participación en la *CNUDM*. En consecuencia, dicha controversia queda incluida dentro del ámbito de la competencia exclusiva y obligatoria del Tribunal de Justicia, y ningún otro órgano jurisdiccional internacional podría intervenir en su resolución.

PALABRAS CLAVE: Recurso por incumplimiento. Controversia relativa a la fábrica MOX. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: Parte XII (Protección y preservación del medio marino)-Parte XV (Solución de controversias). Acuerdo mixto. Competencia de la Comunidad. Competencia exclusiva del TJCE. Deber de cooperación.

ECJ — JUDGMENT OF 30.05.2006, COMMISSION/IRELAND, C-459/03,  
MOX CASE — EXCLUSIVE JURISDICTION AND PART XII OF THE UNITED  
NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA (UNCLOS)

**ABSTRACT:** In the here analyzed and commented Sentence of the ECJ the determination of exclusive jurisdiction of the Court of Justice in relation to the interpretation and application of the dispositions contained in a Mixed Agreement: the United Nations Convention on the Law of the Sea: Part XII (Protection and Preservation of the Marine Environment). Through this determination, the Court considers that Ireland has failed, as alleged the Commission in its action for failure of obligations imposed by article 292 of EC Treaty, by putting the dispute relative to the violation on the part of the United Kingdom of Part XII of the Convention through industrial activities developed by the MOX plant under a Court constituted by arbitration according to Annexed VII of this conventional instrument, that is to say, outside the communitarian legal frame, ignoring the ECJ exclusive jurisdiction.

In its decision, the Court concludes that we are facing a controversy in relation with interpretation or application of Community Law. From this point of view, the conclusion affirms that European Community has exercised its shared competence in the matter object of the dispute, the protection of marine environment against pollution, as a result of his participation in the Convention on the Law of the Sea. Consequently, this dispute is included in the field of the exclusive and obligatory jurisdiction of the Court of Justice, and no other international jurisdictional organ could take part in its resolution.

**KEYWORDS:** Action for failure. Dispute concerning the MOX Plant. United Nations Convention on the Law of the Sea: Part XII (Protection and Preservation of the Marine Environment) - Part XV (Settlement of Disputes). Mixed Agreement. Community competence. ECJ exclusive jurisdiction. Obligation of cooperation.

CJCE — ARRÊT DU 30.05.2006, COMMISSION/IRLANDE, C-459/03,  
MOX — LA COMPÉTENCE EXCLUSIVE DE LA CJCE ET LA PARTIE XII  
DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT  
DE LA MER (CNUDM)

**RÉSUMÉ:** Dans l'arrêt de la CJCE analysé dans ce commentaire, nous retrouvons une mise en relief de la compétence exclusive de la Cour de Justice par rapport à l'interprétation et à l'application des dispositions contenues dans un accord mixte, la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer partie XII, consacrée au règlement de la protection et la préservation du milieu marin. À travers cette détermination, la Cour estime que l'Irlande n'a pas respecté les obligations imposées par l'article 292 du Traité CE, lorsqu'elle a soumis le différend relatif à la violation par le Royaume-Uni de la Partie XII de la Convention à cause des activités industrielles développées par l'usine MOX à un Tribunal arbitral constitué conformément à l'Annexe VII de cet instrument conventionnel, c'est-à-dire, hors du cadre juridique communautaire, en ignorant la compétence exclusive

de la Cour de Justice, tel que la Commission alléguait dans son recours en manquement. Dans sa décision, le Tribunal conclut qu'il s'agit d'un différend relatif à l'interprétation ou l'application du Droit Communautaire. En ce sens, il affirme que la Communauté européenne a exercé sa compétence partagée dans la matière objet du différend, la protection d'un milieu marin contre la pollution, suite à sa participation dans la Convention sur le Droit de la Mer. Par conséquent, ce différend est inclus dans le cadre de la compétence exclusive et obligatoire de la Cour de Justice, et aucun autre organe juridictionnel international ne pourrait intervenir dans sa résolution.

**MOTS CLÉS:** Recours en manquement. Différend relatif à l'usine MOX. Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer: Partie XII (Protection et Préservation du milieu marin)-Partie XV (Règlement des différends). Accord mixte. Compétence de la Communauté. Compétence exclusive de la Cour de Justice. Obligation de coopération.