

DICTAMEN 2/00 DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 6 de diciembre de 2001

Ante el Tribunal de Justicia se presentó una solicitud de dictamen, recibida en la Secretaría el 27 de octubre de 2000, formulada por la Comisión de las Comunidades Europeas con arreglo al artículo 300 CE, apartado 6, que dispone lo siguiente:

«El Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo previsto con las disposiciones del presente Tratado. Cuando el dictamen del Tribunal de Justicia sea negativo, el acuerdo sólo podrá entrar en vigor en las condiciones establecidas en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea.»

Índice

I. Exposición del contexto de la solicitud de dictamen	I-9718
A. El Convenio sobre la diversidad biológica	I-9718
B. El Protocolo de Cartagena	I-9719
II. Preguntas de la Comisión y procedimiento ante el Tribunal de Justicia	I-9722
A. Preguntas de la Comisión	I-9722
B. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia	I-9723
III. Observaciones de los Estados miembros y de las instituciones	I-9724
A. Sobre la admisibilidad de la solicitud	I-9724
B. Sobre el fondo	I-9727
1. Resumen	I-9727
2. Desarrollo	I-9727
Dictamen del Tribunal de Justicia	I-9752
I. Sobre la admisibilidad de la solicitud	I-9752
II. Sobre el fondo	I-9757

I. Exposición del contexto de la solicitud de dictamen

A. El Convenio sobre la diversidad biológica

El Convenio sobre la diversidad biológica (en lo sucesivo, «Convenio») fue firmado el 5 de junio de 1992 por la Comunidad Económica Europea y sus Estados miembros en el transcurso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED), conocida como «Cumbre de la Tierra», celebrada en Río de Janeiro (Brasil), y aprobado, en nombre de la Comunidad, mediante la Decisión 93/626/CEE del Consejo, de 25 de octubre de 1993 (DO L 309, p. 1). Esta Decisión se adoptó sobre la base del artículo 130 S del Tratado CE (actualmente artículo 175 CE, tras su modificación).

Los objetivos del Convenio, tal como figuran en su artículo 1, son «la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos [...]».

Para alcanzar tales objetivos, el Convenio impone a las partes contratantes, entre otras, las siguientes obligaciones:

- la elaboración de estrategias, planes o programas nacionales para la conser-

vación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y la integración de estos elementos en sus planes, programas y políticas pertinentes (artículo 6);

- la identificación y seguimiento de los componentes de la diversidad biológica y de los factores de riesgo (artículo 7);

- la adopción de medidas de conservación *in situ* y *ex situ* (artículos 8 y 9);

- la adopción de medidas que favorezcan la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, la investigación y capacitación científicas, la educación y sensibilización del público, la evaluación del impacto de proyectos sobre la diversidad biológica, el acceso a los recursos genéticos y a la tecnología (incluida la biotecnología), así como el intercambio de información y la cooperación científica y técnica (artículos 10 a 18).

El artículo 19, apartado 3, del Convenio establece:

«Las partes estudiarán la necesidad y las modalidades de un protocolo que establezca procedimientos adecuados, incluido en particular el consentimiento fundamentado previo, en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización de cualesquiera organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.»

Por otra parte, a tenor del artículo 34 del Convenio:

«1. El presente Convenio y cualquier protocolo estarán sujetos a ratificación, aceptación o aprobación por los Estados y por las organizaciones de integración económica regional. [...]

2. Toda organización de las que se mencionan en el apartado 1 de este artículo que pase a ser parte contratante en el presente Convenio o en cualquier protocolo, sin que sean partes contratantes en ellos sus Estados miembros, quedará vinculada por todas las obligaciones contraídas en virtud del Convenio o del protocolo, según corresponda. En el caso de dichas organizaciones, cuando uno o varios de sus Estados miem-

bros sean partes contratantes en el presente Convenio o en el protocolo pertinente, la organización y sus Estados miembros decidirán acerca de sus responsabilidades respectivas en cuanto al cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Convenio o del protocolo, según corresponda. En tales casos, la organización y los Estados miembros no estarán facultados para ejercer concurrentemente los derechos previstos en el presente Convenio o en el protocolo pertinente.

3. En sus instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación, las organizaciones mencionadas en el apartado 1 de este artículo declararán el ámbito de su competencia con respecto a las materias reguladas por el presente Convenio o por el protocolo pertinente. Esas organizaciones también informarán al depositario sobre cualquier modificación pertinente del ámbito de su competencia.»

B. *El Protocolo de Cartagena*

La Conferencia de las Partes en el Convenio adoptó, el 17 de noviembre de 1997, la Decisión II/5 por la que se encomendaba a estas últimas negociar un protocolo «centrado específicamente en el movimiento transfronterizo de cualesquiera organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, que establezca en particular, para su exa-

men, procedimientos adecuados para un acuerdo fundamentado previo».

El principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo prevé:

Estas negociaciones concluyeron con la adopción, el 29 de enero de 2000 en Montreal (Canadá), del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología (en lo sucesivo, «Protocolo»), que se abrió a la firma en Nairobi (Kenia) el 15 de mayo siguiente y que fue firmado en nombre de la Comunidad Europea y de sus Estados miembros el 24 de mayo de 2000.

«Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deben aplicar ampliamente las medidas de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas efectivas para impedir la degradación del medio ambiente.»

El Protocolo contiene cuarenta artículos y tres anexos.

Según el artículo 4 del Protocolo, y sin perjuicio de las disposiciones particulares sobre los productos farmacéuticos y los organismos vivos modificados (en lo sucesivo, «OVM») en tránsito o destinados a uso confinado (véanse los artículos 5 y 6 del Protocolo), éste se aplica «al movimiento transfronterizo, el tránsito, la manipulación y la utilización de todos los organismos vivos modificados que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana».

A tenor del artículo 1 del Protocolo:

«De conformidad con el enfoque de precaución que figura en el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el objetivo del presente Protocolo es contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos.»

El artículo 2, apartado 2, del Protocolo establece:

«Las partes velarán por que el desarrollo, la manipulación, el transporte, la utilización, la transferencia y la liberación de cuales-

quiera organismos vivos modificados se realicen de forma que se eviten o se reduzcan los riesgos para la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana.»

A estos efectos, el Protocolo establece distintos procedimientos de control, en particular el «procedimiento de acuerdo fundamentado previo» (artículos 7 a 10 y 12), el «procedimiento para organismos vivos modificados destinados para uso directo como alimento humano o animal o para procesamiento» (artículo 11) y el «procedimiento simplificado» (artículo 13).

Otras disposiciones del Protocolo hacen referencia a la evaluación y gestión de los riesgos relacionados con la utilización, la manipulación y el movimiento transfronterizo de OVM (artículos 15 y 16), a los movimientos transfronterizos involuntarios y a las medidas de emergencia (artículo 17), así como a la manipulación, el transporte, el envasado y la identificación de los OVM (artículo 18).

El artículo 19 del Protocolo se refiere a la designación de las autoridades nacionales competentes y de los centros focales nacionales, así como a la difusión de esta información por parte de la Secretaría; el artículo 20 prevé un sistema de intercambio de información, crea un Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología y define sus tareas; el artículo 21 trata de la protección de la confidencialidad de la información presentada en virtud de los procedimientos previstos en el Protocolo; el artículo 22 esta-

blece que las partes han de cooperar en el desarrollo y/o el fortalecimiento de los recursos humanos y la capacidad institucional en materia de seguridad de la biotecnología en los países en desarrollo que son partes en dicho Protocolo; el artículo 23 dispone que las partes han de fomentar y facilitar la concienciación y participación del público; el artículo 24 regula las relaciones entre las partes y los Estados que no son partes en el Protocolo; el artículo 25 tiene por objeto los movimientos transfronterizos ilícitos y prevé la adopción por las partes de medidas de prevención y de penalización; el artículo 26 permite a las partes tener en cuenta las incidencias socioeconómicas resultantes de los efectos de los OVM para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica; el artículo 27 prevé la elaboración de normas y procedimientos internacionales en la esfera de la responsabilidad y compensación por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de OVM; el artículo 28, por su parte, hace referencia al mecanismo financiero del Protocolo y a los recursos financieros destinados a su aplicación.

El Protocolo también contiene disposiciones de naturaleza institucional: así, el artículo 29 se refiere a la «Conferencia de las Partes», el artículo 30 a los órganos subsidiarios y el 31 a la Secretaría.

El artículo 32 del Protocolo establece que, «salvo que en el presente Protocolo se disponga otra cosa, las disposiciones del Convenio relativas a sus protocolos se aplicarán al presente Protocolo».

Los artículos 33 y 34 del Protocolo se refieren al cumplimiento por las partes de sus obligaciones (elaboración de informes, aprobación de procedimientos y mecanismos de cooperación). El artículo 35 prevé una evaluación periódica de la eficacia del Protocolo por la Conferencia de las Partes.

Los artículos 36 a 40 del Protocolo contienen las disposiciones finales relativas a la firma, a la entrada en vigor, a la imposibilidad de formular reservas, a la denuncia de dicho Protocolo y a los textos auténticos del mismo.

II. Preguntas de la Comisión y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

A. Preguntas de la Comisión

Antes de presentar al Consejo una propuesta de decisión relativa a la celebración del Protocolo, la Comisión, representada por los Sres. A. Rosas y G. zur Hausen, así como por la Sra. M. Afonso, en calidad de agentes, formuló ante el Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 300 CE, apartado 6, una solicitud de dictamen sobre la elección de la base jurídica más adecuada a estos efectos, habida cuenta de las divergencias surgidas entre la Comisión y el Consejo durante la discusión y adopción por este último de la Decisión por la que se autorizaba la firma de dicho Protocolo en nombre de la Comunidad. Mientras que la propuesta de la Comisión se basaba en los artículos 133 CE y 174 CE, apartado 4, en relación con el artículo 300 CE, apartado 2, párrafo primero, el 15 de mayo de 2000 el Consejo adoptó por unanimidad dicha Decisión exclusivamente sobre la base del artículo 175 CE, apartado 1, en relación con la disposición del artículo 300 CE antes mencionada.

Al considerar que la eliminación del artículo 133 CE de la base jurídica de la Decisión relativa a la celebración del Protocolo vulneraría la competencia externa que el Tratado CE atribuye a la Comunidad en materia de política comercial común, la Comisión decidió formular las siguientes preguntas al Tribunal de Justicia:

- «1) ¿Constituyen los artículos 133 y el apartado 4 del artículo 174, en relación con las disposiciones pertinentes del artículo 300 del Tratado CE, la base jurídica apropiada del acto de conclusión, por la Comunidad Europea, del Protocolo de Cartagena sobre la bioseguridad?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿las competencias que los Estados miembros mantienen

en el ámbito de la protección del medio ambiente, y que pueden justificar su participación en el Protocolo de Cartagena sobre la bioseguridad, tienen un carácter residual frente a la competencia predominante de la Comunidad para asumir compromisos internacionales en cuanto a las materias tratadas en este Protocolo?»

— el Gobierno francés, representado por los Sres. R. Abraham, D. Colas y G. de Bergues, en calidad de agentes;

— el Gobierno italiano, representado por el Sr. U. Leanza y la Sra. M.C. Cicirillo, en calidad de agentes;

B. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

De conformidad con el artículo 107, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la solicitud de dictamen fue notificada al Consejo de la Unión Europea, al Parlamento Europeo y a los Estados miembros. Han presentado observaciones:

— el Gobierno austriaco, representado por el Sr. H. Dossi, en calidad de agente;

— el Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. J.E. Collins, en calidad de agente, asistido por el Sr. R. Plender, QC;

— el Gobierno danés, representado por el Sr. J. Molde, en calidad de agente;

— el Parlamento Europeo, representado por los Sres. R. Passos y K. Bradley, en calidad de agentes;

— el Gobierno helénico, representado por la Sra. E. Samoni-Rantou y por los Sres. G. Karipsiadis y P. Patronos, en calidad de agentes;

— el Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. J.-P. Jacqué, R. Gosalbo Bono y G. Houttuin, en calidad de agentes.

— el Gobierno español, representado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, en calidad de agente;

III. Observaciones de los Estados miembros y de las instituciones

A. Sobre la admisibilidad de la solicitud

Para justificar su solicitud de dictamen al Tribunal de Justicia, la *Comisión* recuerda que, con arreglo al artículo 34 del Convenio, la Comunidad tiene la obligación de indicar el alcance de sus competencias en los ámbitos regulados por el Protocolo al depositar el instrumento de aprobación. Por consiguiente, la propuesta de Decisión relativa a la celebración del Protocolo que la Comisión presentará al Consejo de conformidad con el artículo 300 CE, apartado 2, deberá incluir una declaración sobre las competencias de la Comunidad que indique, en su caso, los ámbitos regulados por el Protocolo que son competencia exclusiva de la Comunidad, tales como el relativo al artículo 133 CE.

La Comisión reconoce que la discusión sobre la base jurídica carece de consecuencias sobre el procedimiento interno aplicable, incluida la participación del Parlamento en dicho procedimiento. En efecto, tanto si la Decisión relativa a la celebración del Protocolo por la Comunidad se adopta sobre la base del artículo 175 CE, apartado 1, como si se basa en los artículos 133 CE y 174 CE, apartado 4, en ambos supuestos el Consejo decidirá por mayoría cualificada y previa consulta al Parlamento o, eventualmente, previo dictamen conforme del mismo (véase el artículo 300 CE, apartado 3, párrafo segundo). No obstante, la respuesta del Tribunal de Justicia a las preguntas formuladas pemi-

tirá, según la Comisión, crear un marco de certidumbre jurídica en la gestión del Protocolo, en particular en el ejercicio del derecho de voto (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de marzo de 1996, Comisión/Consejo, C-25/94, Rec. p. I-1469).

La Comisión añade que el ejercicio de una competencia compartida siempre suscita dificultades a este respecto. En efecto, para que las instituciones puedan fijar las posiciones que deben adoptar en nombre de la Comunidad en las instancias previstas por el Protocolo, los Estados miembros deben reconocer que ya no son competentes para actuar, individual o incluso colectivamente, en los ámbitos de que se trata. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 31, apartado 2, del Convenio, aplicable al Protocolo en virtud del artículo 32 de este último, «las organizaciones de integración económica regional ejercerán su derecho de voto, en asuntos de su competencia, con un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean partes contratantes en el presente Convenio o en el protocolo pertinente. Dichas organizaciones no ejercerán su derecho de voto si sus Estados miembros ejercen el suyo, y vice-versa».

Los Gobiernos español y francés, así como el Consejo, cuestionan la admisibilidad de la solicitud a la luz de los requisitos previstos en el artículo 300 CE, apartado 6.

El *Gobierno español* sostiene que, según esta disposición, se puede solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo previsto con las disposiciones del Tratado. En su opinión, de los dictámenes del Tribunal de Justicia se desprende, por una parte, que esta compatibilidad puede depender no sólo de las disposiciones de Derecho material, sino también de las relativas a la competencia, el procedimiento o la organización institucional de la Comunidad (véanse los dictámenes 1/75, de 11 de noviembre de 1975, Rec. pp. 1355 y ss., en especial p. 1360; 1/76, de 26 de abril de 1977, Rec. p. 741, apartado 10, y 1/78, de 4 de octubre de 1979, Rec. p. 2871, apartado 30), y, por otra parte, que se puede solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia en lo que respecta, en especial, a las cuestiones relativas al reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros (dictamen 1/94, de 15 de noviembre de 1994, Rec. p. I-5267, apartado 9).

Sin embargo, el *Gobierno español* considera que en el presente caso la Comisión no pide al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la compatibilidad del Protocolo con el Tratado ni sobre el reparto de competencias entre la Comunidad y sus Estados miembros en relación con dicho Protocolo, sino que simplemente desea saber cuál es la base jurídica adecuada para adoptar tal acto.

El *Gobierno francés* también duda de que las preguntas formuladas por la Comisión estén comprendidas en las previsiones del artículo 300 CE, apartado 6, tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia. El Tribunal de Justicia se ha declarado competente para examinar la compatibilidad de un tratado a la luz de las dificultades que puedan derivarse de los procedimientos de adopción elegidos para dicho acuerdo.

Pues bien, por lo que se refiere a la primera pregunta, la Comisión no pone en duda que la Comunidad es competente para concluir el Protocolo ni que los Estados miembros conservan competencias suficientes que justifican su participación en dicho Protocolo junto a la Comunidad. La pregunta se refiere únicamente a la base jurídica que permite a la Comunidad concluir dicho Protocolo. El *Gobierno francés* considera que, tal como ha sido formulada, la primera pregunta no da pie a que el Tribunal de Justicia emita un dictamen negativo.

Es cierto que una base jurídica errónea constituye un vicio de procedimiento que puede dar lugar a que se declare la invalidez de la Decisión relativa a la celebración del Protocolo con ocasión de un recurso de anulación o de una cuestión prejudicial. Según el *Gobierno francés*, este supuesto parece comprendido en el de la «incompatibilidad de un acuerdo con el Tratado a la vista del procedimiento seguido para su celebración» (dictamen 3/94, de 13 de diciembre de 1995, Rec. p. I-4577, apartado 17).

Sin embargo, dicho *Gobierno* estima que en el presente caso no se da esta situación, ya que, incluso en el supuesto de acumulación de bases jurídicas, se aplicaría el procedimiento de los artículos 174 CE o 175 CE, dado que es el que protege en mayor medida las prerrogativas del Parlamento.

Por lo que se refiere a la segunda pregunta, el *Gobierno francés* considera que se limita a plantear un problema teórico sobre el reconocimiento, en el Derecho comunita-

rio, de los conceptos nuevos de «competencia preponderante» de la Comunidad y de «competencia residual» de los Estados miembros. Dicho Gobierno no entiende por qué motivo el reconocimiento o no del carácter residual de la competencia de los Estados miembros cuestionaría la compatibilidad del Protocolo con el Tratado, ni en qué medida el procedimiento de revisión del Tratado se vería afectado por una eventual respuesta del Tribunal de Justicia a esta pregunta.

El *Consejo* defiende una postura similar. Añade que el objetivo perseguido por la Comisión es extender al ámbito del medio ambiente la competencia exclusiva que posee la Comunidad en materia de política comercial común, obviando las disposiciones específicas de los Tratados relativas al medio ambiente, y ello con la finalidad de evitar las dificultades de orden práctico derivadas de la celebración de acuerdos mixtos. Pues bien, en su opinión tal argumentación no puede fundamentar una competencia exclusiva de la Comunidad.

El Consejo se pregunta entonces si el objetivo perseguido por la Comisión no podría haberse alcanzado mediante un recurso de anulación contra la Decisión relativa a la firma del Protocolo presentado al amparo del artículo 230 CE. Es cierto que el Tribunal de Justicia señaló en su dictamen 2/92, de 24 de marzo de 1995 (Rec. p. I-521), apartado 14, que el hecho de que algunas cuestiones pudieran ser abordadas en el marco de otros recursos no podía excluir el examen previo de tales cuestiones sobre la base del artículo 300 CE. No obstante, si en el presente caso se admitiese la solicitud de la Comisión, ello equivaldría a eludir los requisitos

relativos a los plazos para presentar un recurso de anulación, recurso que debería haberse interpuesto contra la Decisión relativa a la firma del Protocolo a más tardar el 15 de julio de 2000, mientras que la solicitud de dictamen se presentó el 23 de octubre siguiente.

El *Parlamento*, por el contrario, sostiene expresamente que la solicitud de dictamen es admisible.

Señala que, en el presente caso, la elección de la base jurídica influye en la naturaleza jurídica de la competencia de la Comunidad y, en consecuencia, incide en el reparto de competencias entre ésta y los Estados miembros. Cuando la Comunidad actúa en el ámbito de la política comercial común, su competencia es exclusiva, mientras que en materia de protección del medio ambiente dispone de una competencia compartida con los Estados miembros. Pues bien, es sabido que, «con arreglo a lo dispuesto en el artículo [300 CE, apartado 6], se puede solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia en lo que respecta, en particular, a las cuestiones que [...] se refieren al reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros» (dictamen 2/92, antes citado, apartado 13).

Además, aun cuando la elección de la base jurídica no afectara a la naturaleza de la competencia de la Comunidad, sino únicamente al procedimiento aplicable para la adopción del acto de conclusión de un acuerdo, el Tribunal de Justicia también sería competente para pronunciarse sobre esta cuestión en virtud del artículo 300 CE, apartado 6.

Según el Parlamento, la elección de la base jurídica de un acuerdo internacional puede afectar a su compatibilidad con el Tratado y, por ello, puede ser examinada en el marco de un dictamen emitido por el Tribunal de Justicia de conformidad con el artículo 300 CE, apartado 6. En su opinión, está claro que si la Decisión del Consejo relativa a la celebración del Protocolo quedara anulada por tener como fundamento una base jurídica errónea, tal situación crearía exactamente el tipo de complicaciones que se pretende evitar con la instauración del procedimiento de dictamen previo.

así como el *Consejo*, consideran, en cambio, que es necesario basarse en el artículo 175 CE, apartado 1, y que, por consiguiente, no procede responder a la segunda pregunta.

El *Parlamento* también sostiene que el artículo 175 CE, apartado 1, constituye la base jurídica adecuada para el acto de conclusión del Protocolo. No obstante, en la medida en que éste produce efectos significativos en el comercio de los OVM, considera que sería pertinente incluir también el artículo 133 CE.

B. Sobre el fondo

1. Resumen

La *Comisión* sostiene, por una parte, que los artículos 133 CE y 174 CE, apartado 4, en relación con las disposiciones pertinentes del artículo 300 CE, constituyen la base jurídica adecuada para la conclusión del Protocolo por la Comunidad y, por otra parte, que ésta posee, en los ámbitos en los que se aplica el Protocolo, una competencia preponderante en relación con las competencias que los Estados miembros conservan en materia de protección del medio ambiente.

Los *Gobiernos de los Estados miembros* que han presentado observaciones escritas,

2. Desarrollo

La *Comisión* considera que, habida cuenta de la finalidad y del contenido del Protocolo, su celebración es, esencialmente, competencia exclusiva de la Comunidad en virtud del artículo 133 CE. En su opinión, la defensa eficaz del interés global de la Comunidad y, por tanto, del interés de todos los Estados miembros impone que dicho Protocolo se concluya sobre la base de esta disposición.

No obstante, en la medida en que el Protocolo trata de algunas materias que no están comprendidas en la política comercial común, sin que las disposiciones correspondientes puedan considerarse acce-

sorias en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la competencia de la Comunidad para asumir las correspondientes obligaciones internacionales se basa, según la Comisión, en el artículo 174 CE, apartado 4.

Por lo que se refiere a las competencias que los Estados miembros conservan para aprobar normas nacionales y asumir compromisos internacionales en las materias objeto del Protocolo, éstas tienen un carácter residual en relación con la competencia preponderante de la Comunidad. Según la Comisión, la participación de los Estados miembros en el Protocolo debe entenderse limitada al ejercicio de estas competencias; en realidad, únicamente engloban a las disposiciones relativas a los requisitos de seguridad aplicables al desarrollo, transporte, utilización, transferencia y liberación de cualesquiera OVM, independientemente de su participación en el comercio internacional, y las relativas a los movimientos transfronterizos involuntarios de OVM. A este respecto, la Comisión señala que, según el artículo 174 CE, apartado 4, la competencia externa de los Estados miembros no se ve afectada por la competencia de la Comunidad para cooperar y celebrar acuerdos con países terceros y organizaciones internacionales.

Así, la Comisión considera que, desde un punto de vista jurídico, el recurso a una doble base jurídica, a saber, los artículos 133 CE y 174 CE, apartado 4, está justificado, y no excluye, *a priori*, la participación de los Estados miembros en el Protocolo. No obstante, cuando se deposite la declaración de competencia y

se gestione el Protocolo debe quedar claro que la Comunidad posee, al amparo del artículo 133 CE, una competencia exclusiva sobre lo esencial de las materias de que se trata, y que los Estados miembros conservan competencias concurrentes solamente en un número limitado de cuestiones, a saber, las que no afectan a los intercambios de OVM entre la Comunidad y los Estados terceros.

Por lo que se refiere, más precisamente, al alcance del artículo 133 CE, la Comisión se remite a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que, desde hace tiempo, realiza una interpretación amplia del concepto de política comercial común (véase el dictamen 1/78, antes citado, apartado 45). En su opinión, el hecho de que una normativa que regula el comercio internacional de algunos productos persiga, con carácter principal, objetivos de carácter no comercial —como la protección del medio ambiente o de la salud humana, la cooperación al desarrollo, objetivos de política exterior y de seguridad, o incluso de política agrícola— no puede dar lugar a que se descarte la competencia exclusiva de la Comunidad y se justifique el recurso, por ejemplo, al artículo 175 CE. En realidad, las medidas de regulación del comercio internacional persiguen a menudo objetivos variados y múltiples, lo que no implica que deban adoptarse sobre la base de las distintas disposiciones del Tratado que persiguen dichos objetivos.

En efecto, según reiterada jurisprudencia, si las medidas de que se trate están destinadas específicamente a regular el comercio internacional y, por tanto, a regular los inter-

cambios exteriores de la Comunidad, dichas medidas están incluidas en el ámbito de la política comercial común, aun cuando persigan objetivos múltiples, y la Comunidad es la única competente para adoptarlas, sin que resulte necesario determinar el objetivo que prevalece o el «centro de gravedad» de tales medidas [véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de marzo de 1990, Grecia/Consejo, C-62/88, Rec. p. I-1527, apartados 17 a 20 (en lo sucesivo, «sentencia Chernobil»); de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo, 45/86, Rec. p. 1493, apartados 16 a 20; de 17 de octubre de 1995, Werner, C-70/94, Rec. p. I-3189, apartados 8 a 11, y Leifer y otros, C-83/94, Rec. p. I-3231, apartados 8 a 11, y de 14 de enero de 1997, Centro-Com, C-124/95, Rec. p. I-81, apartados 26 a 29, así como los dictámenes 1/78, apartados 41 a 46, y 1/94, apartados 28 a 31, antes citados].

Según la Comisión, el artículo 6 CE coincide plenamente con esta jurisprudencia. En efecto, en virtud de esta disposición las exigencias de la protección del medio ambiente deben integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones a que se refiere el artículo 3 CE. Varias iniciativas recientes de la Comisión acreditan la importancia que esta Institución atribuye a la integración de las preocupaciones de carácter no comercial, y, en particular, de las cuestiones relativas a la protección del medio ambiente y de la salud pública, en la política económica y comercial de la Comunidad. La Comisión añade que, por otra parte, ya se reconocen e integran consideraciones de carácter no comercial en el Acuerdo por el que se crea la Organización Mundial del Comercio (en lo sucesivo, «Acuerdo OMC») y sus anexos, en particular en el artículo XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduane-

ros y Comercio (en lo sucesivo, «GATT»), en el Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (en lo sucesivo, «Acuerdo SPS») y en el Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio (en lo sucesivo, «Acuerdo BTC»), sin que, por ello, el Tribunal de Justicia haya descartado, en el apartado 34 de su dictamen 1/94, antes citado, la competencia exclusiva de la Comunidad para concluir, al amparo del artículo 113 del Tratado CE (actualmente artículo 133 CE, tras su modificación), el conjunto de los Acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías.

Por otra parte, la Comisión sostiene que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 133 CE sigue siendo la base jurídica apropiada para que la Comunidad concluya los acuerdos relativos al comercio internacional de productos, con independencia de la base jurídica en que deban fundarse las medidas de ejecución interna de los compromisos asumidos. Así, las medidas de ejecución interna de compromisos internacionales asumidos al amparo del artículo 133 CE y que afecten al ámbito agrícola se basan en el artículo 43 del Tratado CE (actualmente artículo 37 CE, tras su modificación) (véase el dictamen 1/94, antes citado, apartado 29). La inexistencia de una armonización completa en el plano intracomunitario en un ámbito cubierto por los compromisos internacionales asumidos por la Comunidad tampoco excluye que se recurra únicamente al artículo 133 CE, si el acuerdo de que se trate tiene por objeto eliminar los obstáculos innecesarios para el comercio internacional de mercancías (dictamen 1/94, antes citado, apartados 30 a 33).

Habida cuenta de la multiplicación de los acuerdos que introducen restricciones al

comercio internacional en respuesta a preocupaciones calificadas de no comerciales, la elección de otras bases jurídicas tendría como resultado vaciar de contenido el artículo 133 CE y menoscabar la coherencia de la política de la Comunidad frente a sus socios comerciales, así como el interés global de la Comunidad, debido a la participación en este tipo de acuerdos de todos los Estados miembros o de parte de ellos.

Por último, por lo que se refiere a las disposiciones del Protocolo cuyo objeto desborda el marco de la normativa sobre comercio internacional de OVM, la Comisión niega que la sentencia de 14 de julio de 1998, *Safety Hi-Tech* (C-284/95, Rec. p. I-4301), apartado 43, implique que deba recurrirse al artículo 175 CE, apartado 1, antes que al artículo 174 CE, apartado 4. Esta última disposición atribuye explícitamente a la Comunidad una competencia para concluir acuerdos internacionales en el ámbito del medio ambiente. La Comisión señala que, por lo que se refiere a las normas de procedimiento aplicables, esta disposición remite al artículo 300 CE.

De conformidad con el artículo 174 CE, apartado 4, los Estados miembros sólo son competentes para negociar y concluir acuerdos internacionales en el ámbito de la protección del medio ambiente si tales acuerdos constituyen medidas de mayor protección compatibles con el Tratado y han sido notificadas a la Comisión. El cumplimiento estricto de estos requisitos es indispensable para garantizar la unidad del mercado común y la aplicación uniforme del Derecho comunitario.

En conclusión, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que responda afirmativamente a las dos preguntas que le ha formulado.

El *Gobierno danés* sostiene que el artículo 175 CE, apartado 1, en relación con las disposiciones pertinentes del artículo 300 CE, constituye la base jurídica idónea y suficiente para la conclusión del Protocolo por parte de la Comunidad.

A este respecto, dicho Gobierno se remite, citando varios ejemplos, a la práctica anterior del Consejo en relación con la elección de la base jurídica para la conclusión de acuerdos en materia de medio ambiente, si bien es consciente de que ello no constituye, en sí mismo, un argumento decisivo. Según el Gobierno danés, el Consejo se ha basado sistemáticamente en el artículo 130 S del Tratado o en el apartado 1 de esta disposición, salvo en un caso aislado, descartando las propuestas diferentes de la Comisión.

En su opinión, esta práctica es conforme con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [véanse las sentencias de 17 de marzo de 1993, *Comisión/Consejo*, C-155/91, Rec. p. I-939 (en lo sucesivo, «sentencia “Directiva sobre residuos”»), y de 28 de junio de 1994, *Parlamento/Consejo*, C-187/93, Rec. p. I-2857], que ha tomado en consideración el objeto principal del acto de que se trataba —la protección del medio ambiente— y ha considerado que la armonización de las condiciones del mercado dentro de la Comunidad sólo constituía un objetivo accesorio del mismo.

Según el Gobierno danés, para determinar la base jurídica adecuada del acto relativo a la celebración del Protocolo procede, conforme a reiterada jurisprudencia, verificar si, tanto por su finalidad como por su contenido, dicho Protocolo tiene principalmente por objeto el medio ambiente o si los aspectos comerciales desempeñan un papel equivalente o, eventualmente, más importante.

más hincapié en los aspectos transfronterizos que en los aspectos nacionales. La complejidad de esta materia explica también el elevado número de artículos relacionados específicamente con los movimientos transfronterizos. No obstante, ello no significa que las demás disposiciones del Protocolo tengan carácter meramente accesorio.

A este respecto, el Gobierno danés sostiene que el Protocolo forma parte de un conjunto de medidas adoptadas por la comunidad internacional para proteger y preservar la diversidad biológica. En particular, el Convenio es un acuerdo que se refiere esencialmente al medio ambiente y al que la Comunidad se adhirió sobre la base del artículo 130 S, apartado 1, del Tratado (véase, en este sentido, el preámbulo del Protocolo y sus artículos 1 y 4).

Por tanto, en opinión del Gobierno danés la regulación de los movimientos transfronterizos de los OVM, que, por otra parte, no tiene finalidad comercial, no constituye el contenido principal del Protocolo. A su juicio, el Protocolo es principalmente un acuerdo en materia de medio ambiente destinado a regular los riesgos para la biodiversidad y para la salud humana derivados de los OVM.

El Gobierno danés sostiene que si el Protocolo hace hincapié, en su artículo 1, en los movimientos transfronterizos, ello se debe a la constatación de que las condiciones biológicas varían sensiblemente de un Estado a otro, que las diferencias en el nivel de desarrollo de los Estados en materia de biotecnología moderna suponen amenazas particulares para la biodiversidad y que la normativa sobre los riesgos ligados a los OVM sería incompleta si no existieran normas que regulasen los movimientos transfronterizos. Así, a la hora de elaborar el Protocolo no fue determinante la cantidad o el valor de los OVM objeto de tales movimientos, sino los riesgos potenciales para la diversidad biológica. Por otro lado, dicho Gobierno considera que resulta conforme con la naturaleza de un acuerdo multilateral sobre medio ambiente hacer

El Gobierno danés no niega, sin embargo, que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha reconocido un amplio ámbito de aplicación al artículo 133 CE y que la política comercial común no abarca sólo los instrumentos clásicos de política comercial; no obstante, debe tratarse siempre de instrumentos relacionados con una normativa destinada a promover o facilitar el comercio. El hecho de que el Tratado, en su versión actualmente en vigor, prevea que la protección del medio ambiente debe integrarse en las demás políticas comunitarias no puede interpretarse en modo alguno en el sentido de que sus disposiciones sobre medio ambiente deben utilizarse en menor medida que antes como base jurídica para los acuerdos que, por su finalidad y conte-

nido, son principalmente acuerdos en materia de medio ambiente.

Por lo que se refiere al artículo 174 CE, apartado 4, el Gobierno danés sostiene que no puede servir de base jurídica para la conclusión de acuerdos internacionales en materia de medio ambiente. Dicha disposición se limita a fijar los objetivos generales de la acción de la Comunidad en esta materia (véanse, en este sentido, las sentencias *Safety Hi-Tech*, antes citada, y de 14 de julio de 1998, Bettati, C-341/95, Rec. p. I-4355). Según su propio tenor, esta disposición solamente impone a los Estados miembros y a la Comunidad una obligación de cooperar, «en el marco de sus respectivas competencias», con los países terceros y las organizaciones internacionales.

Por último, el Gobierno danés desarrolla una argumentación más política contra la posición de la Comisión. En efecto, precisa que no comprende el motivo por el que ésta ha aprovechado esta ocasión para expresar su hostilidad contra los acuerdos mixtos, en la medida en que, en cualquier caso, el Protocolo no dejaría de ser un acuerdo mixto aunque se eligiese la base jurídica propuesta por la Comisión. En el presente caso, la Comunidad y sus Estados miembros desempeñaron un importante papel durante las difíciles negociaciones del Protocolo, que se desarrollaron precisamente con la perspectiva de concluir un acuerdo mixto. Estas negociaciones han demostrado claramente que las dificultades aducidas por la Comisión no impiden que la Comunidad y sus Estados miembros desempeñen un papel importante en la negociación y conclusión de acuerdos mixtos.

En conclusión, el Gobierno danés considera que el Tribunal de Justicia debe responder de manera negativa a la primera pregunta y que, por tanto, no procede responder a la segunda pregunta.

El *Gobierno helénico* sostiene también que el Protocolo se encuadra claramente en el Derecho internacional del medio ambiente.

Recuerda que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la elección de la base jurídica de un acto debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran la finalidad y el contenido del acto en su conjunto (véanse las sentencias de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo, C-84/94, Rec. p. I-5755, apartado 25, y de 3 de diciembre de 1996, Portugal/Consejo, C-268/94, Rec. p. I-6177). La mera presencia de elementos de política comercial en un acuerdo en materia de medio ambiente no puede suponer su transformación en un acuerdo comercial, del mismo modo que la presencia de factores medioambientales en un acuerdo de naturaleza fundamentalmente comercial no altera su carácter comercial.

A este respecto, el Gobierno helénico sostiene que el examen de los objetivos del Protocolo y del sistema general de sus disposiciones conduce ineludiblemente a la conclusión de que se trata de un acuerdo internacional que tiene, ante todo, carácter medioambiental.

Dicho Gobierno considera que, por lo demás, la posición de la Comisión no es conforme con el enfoque global seguido por la Comunidad en relación con el desarrollo sostenible y defendido, en particular, durante las negociaciones del Protocolo. A este respecto, la Comisión no tiene en cuenta la importancia del artículo 22 del Convenio, según el cual «las disposiciones de este Convenio no afectarán a los derechos y obligaciones de toda parte contratante derivados de cualquier acuerdo internacional existente, excepto cuando el ejercicio de esos derechos y el cumplimiento de esas obligaciones pueda causar graves daños a la diversidad biológica o ponerla en peligro». Así pues, el criterio de la protección del medio ambiente es determinante para la interpretación del Protocolo (véanse, en este sentido, los artículos 1, 2, apartado 4, 4, 7, apartado 4, 10, apartado 6, 11, apartado 8, 15, 16, apartado 2, 17 y 26 del Protocolo). Pues bien, el Gobierno helénico considera que si se eligiese el artículo 133 CE como base jurídica, atribuyéndose al Protocolo un carácter esencialmente comercial, el impacto sobre su interpretación y aplicación futuras sería «devastador».

El Gobierno helénico añade que si el Protocolo pretendiese regular principalmente el comercio internacional se habría celebrado en el marco de la OMC —tal como deseaban, por otra parte, los Estados Unidos de América— y no en el marco del Convenio.

El Gobierno helénico también alega que el Protocolo se basa en la aplicación del principio de cautela, que es un principio fundamental del Derecho del medio ambiente.

La tesis de la Comisión basada en la necesidad de evitar que se vacíe de contenido el artículo 133 CE podría, por lo demás, resultar perjudicial para la interpretación que ésta hace de dicha disposición, en la medida en que conduce a vaciar de su contenido normativo a otras disposiciones del Tratado.

El Gobierno helénico también sostiene que, dado que el Protocolo se fundamenta en los artículos 17 y 19, apartados 3 y 4, del Convenio (véase el segundo considerando de su preámbulo), es jurídicamente coherente que la Comunidad apruebe dicho Protocolo fundándose en la misma competencia, es decir, sobre la base del artículo 175 CE, al que, por otra parte, se recurre para toda acción en materia de medio ambiente.

En conclusión, el Gobierno helénico considera que la base jurídica adecuada para concluir el Protocolo es el artículo 175 CE, apartado 1.

Dicho Gobierno añade que la distinción realizada por la Comisión entre la competencia predominante de la Comunidad y la competencia residual de los Estados miembros es jurídicamente inaceptable y revela un juicio de valor sobre las competencias mixtas, cuya existencia se corresponde con la organización actual del reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros. Por este mismo motivo, las consideraciones de la Comisión sobre las dificultades relativas a la celebración y gestión de los acuerdos mixtos son inope-

rantes. En efecto, aceptar dichas consideraciones equivaldría a sentar la competencia exclusiva de la Comunidad para todas las acciones previstas en el Tratado, por la mera razón de que el ejercicio de competencias conjuntamente con los Estados miembros provoca dificultades de gestión.

El *Gobierno español* sostiene que el Protocolo es un acuerdo internacional de contenido esencialmente medioambiental, por lo que la única base jurídica para su aprobación es el artículo 175 CE, apartado 1.

Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la elección de la base jurídica de un acto no puede depender solamente de la convicción de una institución, sino que debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional (véase, en particular, la sentencia de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo, antes citada, apartado 11). Entre estos criterios figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto (véase, en particular, la sentencia de 26 de marzo de 1996, Parlamento/Consejo, C-271/94, Rec. p. I-1689, apartado 14), quedando claro que la finalidad meramente accesoria de un acto no puede servir de fundamento para justificar la elección de una base jurídica (véase, por ejemplo, la sentencia «Directiva sobre residuos») y que cuando la competencia de una institución descansa en dos disposiciones del Tratado, ésta debe adoptar el acto de que se trate sobre la base de las dos disposiciones, salvo que la acumulación de bases jurídicas vacíe de contenido las prerrogativas del Parlamento [véase la sentencia de 11 de junio

de 1991, Comisión/Consejo, C-300/89, Rec. p. I-2867 (en lo sucesivo, «sentencia dióxido de titanio»)].

El Gobierno español considera que, en el presente caso, la finalidad y el contenido del Protocolo responden a una política específicamente medioambiental y que su incidencia en el comercio internacional de mercancías es meramente accesoria. Del artículo 4 del Protocolo se desprende que éste no tiene por objeto regular el comercio de OVM, sino adoptar medidas que garanticen la conservación y el uso durable de la diversidad biológica (véanse también, en este sentido, los artículos 2, 17, 20, 22, 23 y 26 de dicho Protocolo). Si los movimientos transfronterizos de OVM son objeto de regulación, al igual que el tránsito, la manipulación o la utilización de éstos, lo son para impedir efectos desfavorables en la conservación y en el uso de la diversidad biológica.

El Gobierno español sostiene que, si bien es cierto que el Tribunal de Justicia ha acogido un concepto amplio de política comercial, que tiene en cuenta la evolución de las relaciones comerciales internacionales, ello no significa en absoluto que un acuerdo internacional cuyo objetivo principal sea la protección del medio ambiente o de la salud humana deba adoptarse sobre la base del artículo 133 CE porque pueda tener alguna incidencia en el comercio internacional, ya que ello dejaría sin contenido a las demás políticas comunitarias.

Por otra parte, las dificultades vinculadas a la gestión y aplicación de un acuerdo mixto carecen de pertinencia respecto de la cuestión de la base jurídica.

Estados miembros hubo una perfecta cohesión, lo que permitió que se tuvieran debidamente en cuenta los objetivos de la Unión Europea.

Por último, por lo que se refiere al artículo 174 CE, el Gobierno español sostiene que esta disposición se limita a definir objetivos generales (véase la sentencia de 14 de julio de 1994, Peralta, C-379/92, Rec. p. I-3453, apartado 57, así como las sentencias *Safety Hi-Tech*, apartado 43, y *Bettati*, apartado 41, antes citadas), a la vez que reconoce, en su apartado 4, la existencia de competencias compartidas entre la Comunidad y sus Estados miembros en materia de acuerdos internacionales sobre medio ambiente, pero sin fijar el procedimiento para la celebración de tales acuerdos. A estos efectos, debe recurrirse al artículo 175 CE, único precepto, por tanto, que puede constituir la base jurídica de una norma medioambiental, tanto interna como externa.

Según el Gobierno español, esta interpretación queda corroborada por la práctica constante de la Comunidad.

El *Gobierno francés* sostiene, con carácter preliminar, que el Protocolo persigue alcanzar los objetivos del Convenio, concluido por la Comunidad sobre la base del artículo 130 S del Tratado. Destaca que, durante las negociaciones que concluyeron con la adopción del Protocolo, ésta desempeñó un papel muy activo, y que entre ella y sus

El Gobierno francés considera, de manera general, que la base jurídica adecuada para la conclusión del Protocolo es exclusivamente el artículo 175 CE, y que los conceptos de competencia residual y de competencia preponderante, suponiendo que existan en Derecho comunitario, no son aplicables en el presente caso.

Por lo que se refiere a la primera pregunta, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, cuando un instrumento internacional permite a la Comunidad adoptar disposiciones de protección medioambiental y dichas medidas inciden en el comercio internacional sin tener por objetivo favorecerlo, ni siquiera regularlo, el artículo 175 CE constituye una base suficiente para adoptar tal acuerdo. Esta disposición sólo debe acumularse al artículo 133 CE si dichas medidas persiguen, de modo indisoluble, la protección del medio ambiente y la promoción del comercio internacional (véase, respecto de las relaciones entre el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior, por una parte, y la protección del medio ambiente, por otra, las sentencias dióxido de titanio y «Directiva sobre residuos»). El Gobierno francés también cita la sentencia de 28 de junio de 1994, Parlamento/Consejo, antes citada, así como los puntos 42 a 44 de las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs en dicho asunto, que efectúan una distinción entre las medidas que contribuyen a la realización del mercado interior,

para las que debe utilizarse como base jurídica el artículo 100 A del Tratado CE (actualmente artículo 95 CE, tras su modificación), y las medidas que inciden en los intercambios, respecto de las cuales dicha disposición no constituye una base jurídica necesaria.

Así, el Gobierno francés sostiene que, según el Abogado General Sr. Jacobs, una medida «que define las características que debe poseer una mercancía para poder circular libremente dentro del mercado interior» constituye —en la línea de la sentencia dióxido de titanio— una medida que exige que se recurra a la base jurídica relativa al mercado interior. En cambio, sólo el artículo 175 CE permite adoptar medidas que «proporcionen un conjunto armonizado de procedimientos mediante los cuales los movimientos de una determinada mercancía puedan ser impedidos y controlados en aras de la protección del medio ambiente».

El Gobierno francés también se remite a la práctica comunitaria de los últimos años, citando determinados «acuerdos multilaterales medioambientales» o actos internos de aplicación que se basan en el artículo 130 S del Tratado y no en su artículo 113, aun cuando estos acuerdos o actos tuvieran una incidencia evidente tanto en los intercambios entre Estados miembros como en los intercambios entre la Comunidad y los Estados terceros.

Según el Gobierno francés, los ejemplos citados por la Comisión en apoyo de su tesis no tienen por objeto la política de medio ambiente, sino la política de desarrollo, la política agrícola común y la política exterior y de seguridad común. Pues bien, el vínculo de estas últimas políticas con la política comercial es muy distinto del que existe entre los acuerdos internacionales en el ámbito comercial y los acuerdos en el ámbito del medio ambiente. Además, el razonamiento que el Tribunal de Justicia llevó a cabo en las sentencias dióxido de titanio y «Directiva sobre residuos» es difícilmente aplicable en el presente caso.

En opinión del Gobierno francés, el examen de la finalidad y del contenido del Protocolo, que constituyen elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, en los que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, debe fundarse la elección de la base jurídica, confirma que resulta procedente recurrir exclusivamente al artículo 175 CE.

El Gobierno francés menciona varios elementos que, en su opinión, ponen de manifiesto el objetivo medioambiental de las medidas previstas por el Protocolo: el mandato dado a los negociadores por la Conferencia de las Partes en el Convenio, el título del Protocolo, su preámbulo y sus artículos 1 y 4.

Por otra parte, el mero hecho de que tales medidas tengan por objeto los movimientos

transfronterizos de OVM no exige que deba recurrirse al artículo 133 CE como base jurídica; en efecto, según dicho Gobierno el Protocolo no queda comprendido dentro de la política comercial común por el mero hecho de contener una regulación de los intercambios transfronterizos. En su opinión, tales intercambios sólo se contemplan con el fin de controlarlos, o impedirlos, a la luz de un objetivo medioambiental. No se trata, por tanto, de regular el comercio con el fin de favorecerlo.

Por lo que se refiere al contenido del Protocolo, el Gobierno francés señala que contiene dos tipos distintos de disposiciones:

— por una parte, los artículos 7 a 14 prevén las distintas fases del procedimiento de acuerdo fundamentado previo aplicable a los OVM y las normas particulares que se aplican a la categoría de los OVM para alimento humano o animal o para procesamiento. Estas disposiciones constituyen la normativa aplicable a los intercambios comerciales o a los intercambios de carácter científico, y precisan los procedimientos de evaluación del riesgo para el medio ambiente de un movimiento transfronterizo de OVM previsto;

— por otra parte, otros muchos artículos contribuyen al logro de los objetivos

del Protocolo y contienen compromisos distintos de los asumidos con arreglo a los artículos 7 a 14. Se trata de las disposiciones relativas a la evaluación de los riesgos por las partes (artículo 15), a la gestión de los riesgos por estas últimas (artículo 16), a los movimientos transfronterizos involuntarios (por ejemplo, accidentales) y a las medidas de emergencia que puedan resultar necesarias como consecuencia de tales movimientos (artículo 17), de las normas de manipulación, transporte, envasado e identificación (artículo 18), de la creación de un Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología (artículo 20), de las medidas de prevención de los movimientos transfronterizos ilícitos (artículo 25) y de la apertura de consultas internacionales para la creación de un régimen de responsabilidad y compensación por daños causados por los movimientos transfronterizos de OVM (artículo 27).

El Gobierno francés considera que, por tanto, no es legítimo limitar el Protocolo a las normas contenidas en sus artículos 7 a 14. Estas disposiciones tampoco justifican una referencia al artículo 133 CE, ya que, retomando las palabras del Abogado General Sr. Jacobs en el asunto Parlamento/ Consejo, C-187/93, antes citado, los procedimientos que establecen pueden calificarse de «conjunto de procedimientos armonizados destinados a impedir o controlar los movimientos transfronterizos de OVM por motivos relacionados con la protección del medio ambiente», pero en ningún caso de «definición de las características» que deben poseer los OVM «para entrar libremente en la Comunidad».

En conclusión, el Gobierno francés estima que la finalidad y el contenido del Protocolo —cuya incidencia significativa en los intercambios de OVM no se cuestiona— ponen de manifiesto que la base jurídica adecuada para su conclusión es exclusivamente el artículo 175 CE.

Por lo que se refiere a los acuerdos SPS y BTC, respecto de los cuales el Tribunal de Justicia declaró, en los apartados 31 y 33 del dictamen 1/94, antes citado, que su conclusión pudo fundarse válidamente en el artículo 113 del Tratado, el Gobierno francés sostiene, por una parte, que, según el Tribunal de Justicia, la finalidad esencial de dichos acuerdos era limitar las incidencias negativas en el comercio y, por tanto, incentivar los intercambios, mientras que la finalidad del Protocolo es controlarlos o, eventualmente, impedirlos. Dicho Gobierno señala, por otra parte, que estos dos acuerdos crean un marco institucional destinado a garantizar que las medidas adoptadas para hacer frente a un riesgo sanitario o de otro tipo no tengan una incidencia indebida en el comercio, mientras que el Protocolo parte de la constatación de que existe un riesgo específico para el medio ambiente y de que este riesgo debe ser objeto de medidas para su control.

Por otra parte, según el Gobierno francés, las dificultades de aplicación de una categoría de acuerdos internacionales carecen de pertinencia respecto de la elección de una base jurídica. Por el contrario, considera que en el ámbito de los acuerdos medioambientales el principio de cooperación estrecha entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias se aplica de manera satisfactoria.

El Gobierno francés estima que en las consideraciones de la Comisión sobre el desmantelamiento de la política comercial común subyace en realidad el temor de que, al aplicar el Protocolo, los Estados miembros o la Comunidad infrinjan otras obligaciones internacionales de esta última y en concreto el Acuerdo OMC. Dicho Gobierno considera que este temor es perfectamente legítimo, pero estima que la elección de una base jurídica inadecuada e injustificada no es una estrategia que permita disiparlo.

En su opinión, existen otros medios más adecuados para garantizar que la aplicación del Protocolo no tenga una incidencia desfavorable en la política comercial común, que pueden consistir, por ejemplo, en introducir en la exposición de motivos de la Decisión por la que se autorice a la Comunidad a concluir dicho Protocolo una frase que afirme claramente que la Comunidad respetará sus demás compromisos internacionales, o en establecer un procedimiento de verificación sistemática de la conformidad de cualquier decisión adoptada en virtud del Protocolo con los demás compromisos internacionales de la Comunidad, o incluso en prever medidas de coordinación específica entre los distintos servicios afectados.

Por lo que se refiere, por último, a la elección entre los artículos 174 CE, apartado 4, y 175 CE, apartado 1, el Gobierno francés sostiene que, aun cuando el Tribunal de Justicia considerase admisible la primera pregunta de la Comisión, este punto concreto no lo sería. En efecto, esta cuestión afecta, en cualquier caso, a una

competencia compartida y no puede tener ninguna incidencia en el procedimiento. El Gobierno francés no entiende por qué razón la elección de una base jurídica en lugar de otra afectaría a la compatibilidad del Protocolo —e incluso de la Decisión por la que se autorice su conclusión— con el Tratado.

Aun admitiendo que el artículo 174 CE, apartado 4, pudiera constituir una «base jurídica externa», la Comunidad dispone en cualquier caso de dos fundamentos para adoptar actos de Derecho internacional:

- el artículo 174 CE, apartado 4, para los acuerdos relativos a la cooperación entre los Estados terceros y la Comunidad y que afectan a distintos aspectos de la política de medio ambiente;
- el artículo 175 CE, apartado 1, para los acuerdos de carácter más sectorial destinados a ejecutar, en el plano internacional, competencias ya ejercidas en el plano interno (véase, en este sentido, la sentencia *Safety Hi-Tech*, antes citada).

El Gobierno francés señala que el Protocolo pertenece más bien a esta última categoría, ya que permite aplicar entre la Comunidad

y los Estados terceros normas comparables a las que ya existen entre los Estados miembros.

En conclusión, dicho Gobierno propone al Tribunal de Justicia que, en el supuesto de que considere admisible la primera pregunta, responda a ella del siguiente modo:

«La Comunidad dispone de las competencias necesarias y suficientes sobre la base del artículo 175 [CE], apartado 1, para concluir, junto con los Estados miembros, el Protocolo de [Cartagena] sobre la bioseguridad.»

En estas circunstancias, la segunda pregunta quedaría sin objeto.

El Gobierno francés cuestiona, en cualquier caso, el concepto de «competencia preponderante» de la Comunidad, que, en su opinión, no está reconocido en el Derecho comunitario ni ha sido consagrado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. El Tribunal de Justicia sólo reconoce la existencia de acuerdos en los que únicamente puede ser parte la Comunidad, debido a su competencia exclusiva, o de acuerdos mixtos, que son en parte competencia de la Comunidad y en parte competencia de los Estados miembros (véase, en particular, la sentencia de 19 de marzo de 1996, *Comisión/Consejo*, antes citada, apartado 48).

Dicho Gobierno añade que, dado que la Comisión no cuestiona que el Protocolo sería un acuerdo mixto aunque se concluyera sobre la base de los artículos 133 CE y 175 CE, procede recordar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la exigencia de una estrecha cooperación entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias, tanto en el proceso de negociación y de conclusión como en la ejecución del Protocolo (véase, en particular, la sentencia de 19 de marzo de 1996, Comisión/Consejo, antes citada).

restrictivas respecto de la importación de OVM.

Si bien es cierto que la competencia comunitaria en materia comercial, tanto en el plano interno como en el externo, es exclusiva, las exigencias imperativas relativas a la protección del medio ambiente y a la protección de la salud humana, reconocidas por el Tribunal de Justicia, deben primar sobre el aspecto comercial.

El *Gobierno italiano* sostiene que el Protocolo contiene una regulación medioambiental destinada, como indica su artículo 1, a luchar contra los efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, así como para la salud humana, en particular los derivados de los movimientos transfronterizos de OVM. Del análisis de las disposiciones del Protocolo se desprende claramente, según dicho Gobierno, que éste tiene por objeto y finalidad el establecimiento de un marco jurídico procedimental aplicable a los movimientos transfronterizos intencionales de OVM (artículos 4 a 16) y a los movimientos transfronterizos involuntarios que puedan tener efectos adversos significativos para la diversidad biológica (artículo 17).

De conformidad con el artículo 31 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, procede remitirse al contexto en el que se adoptó el Protocolo, que comprende, en particular, todo acuerdo que se refiera al tratado que debe interpretarse y toda forma pertinente de Derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes [artículo 31, apartado 2, letra a)]. Pues bien, el Protocolo se adoptó en el marco del Convenio sobre la diversidad biológica.

El Gobierno italiano estima que, en estas circunstancias, la base jurídica de la Decisión del Consejo relativa a la celebración del Protocolo debe buscarse en las disposiciones sobre la política medioambiental comunitaria.

Las preocupaciones medioambientales y los riesgos para la salud humana se tienen en cuenta, en particular, en los artículos 10, apartado 6, y 11, apartado 8, del Protocolo, que prevén las circunstancias en las que las partes pueden adoptar decisiones

Cualquiera que sea el artículo específico sobre el que deba basarse dicha Decisión de

celebración, a saber, el artículo 174 CE, apartado 4, o el artículo 175 CE, el Gobierno italiano sostiene que, en cualquier caso, la Decisión se adoptará por mayoría cualificada y previa consulta al Parlamento.

Por lo que se refiere a la competencia compartida entre la Comunidad y los Estados miembros, el Gobierno italiano sostiene que éstos participarán en el Protocolo asumiendo las obligaciones comprendidas en los ámbitos respecto de los cuales conservan una competencia residual en relación con la competencia comunitaria. Por tanto, dicho Protocolo debe ser necesariamente un acuerdo mixto. A este respecto, el Gobierno italiano recuerda la posición del Tribunal de Justicia sobre el deber de cooperación estrecha que existe entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias, tanto en el proceso de negociación y de conclusión como en la ejecución de los compromisos asumidos (dictámenes 2/91, de 19 de marzo de 1993, Rec. p. I-1061, apartado 38, y 1/94, antes citado, apartado 108).

El *Gobierno austriaco* sostiene, de manera general, que, tal como resulta de su génesis, de su finalidad y de sus disposiciones, el Protocolo es un acuerdo multilateral en el ámbito del medio ambiente que se basa en el principio de cautela (artículo 1 del Protocolo). Su finalidad medioambiental, claramente subrayada por su preámbulo, se debe en gran parte a la iniciativa de la Comunidad y de sus Estados miembros, puesto que durante las negociaciones la Comisión —al igual que todos los Estados miembros— hizo constantemente hincapié en este objetivo.

La finalidad del acuerdo es garantizar un nivel adecuado de protección en la utilización de los OVM, con el fin de evitar eventuales efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. A tal efecto, se crea un amplio sistema de información con el fin de que cada Estado pueda adoptar decisiones con conocimiento de causa por lo que se refiere a la posibilidad de utilizar OVM en su territorio.

El Gobierno austriaco cuestiona, a este respecto, la postura de la Comisión según la cual determinados artículos del Protocolo —en particular el artículo 11— tienen carácter básico en relación con otras disposiciones calificadas de accesorias, como las disposiciones relativas a la financiación, la responsabilidad, los aspectos socioeconómicos, el Centro de Intercambio de Información y la creación de capacidad, ya que si no existieran estas últimas disposiciones resultaría imposible aplicar el Protocolo, en particular para los países en desarrollo.

Según el Gobierno austriaco, las consecuencias del Protocolo en materia de política comercial sólo pueden apreciarse a la luz de su finalidad medioambiental. A este respecto, destaca que el concepto de «movimientos transfronterizos» no debe aplicarse exclusivamente al ámbito comercial. Por lo que se refiere en concreto a los OVM, los movimientos transfronterizos con fines de investigación científica constituyen un aspecto esencial de dicho Protocolo.

El Gobierno austriaco añade que la referencia al artículo XX del GATT carece de pertinencia. En su opinión, el GATT es, manifiestamente, un acuerdo comercial, y su artículo XX debe considerarse una disposición por la que se establecen excepciones, que permite a las partes contratantes adoptar medidas de salvaguarda por motivos determinados.

Por lo que se refiere, más en particular, a la elección de la base jurídica adecuada, el Gobierno austriaco recuerda que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, dicha elección debe basarse en elementos objetivos, susceptibles de control jurisdiccional. En su opinión, las razones que según la Comisión justifican que se recurra al artículo 133 CE, en relación con el artículo 174 CE, apartado 4, a saber, una supuesta «preocupación legítima» respecto de la erosión de las competencias comunitarias o la complejidad de la gestión de los acuerdos mixtos, carecen de pertinencia para responder a las preguntas formuladas.

El Gobierno austriaco sostiene que el artículo 174 CE se limita a fijar los objetivos y los principios que deben guiar la ejecución de la política comunitaria en el ámbito del medio ambiente, pero no crea competencias propias (véanse las sentencias Peralta, apartado 57, y Bettati, apartado 41, antes citadas). Únicamente el artículo 175 CE, apartado 1, constituye la base jurídica para una acción del Consejo con vistas a alcanzar los objetivos contemplados en el artículo 174 CE. Por lo demás, esta interpretación queda confirmada, por una parte, por el hecho de que las medidas

previstas en el artículo 176 CE, es decir, las medidas de mayor protección, sólo pueden adoptarse si la regulación de que se trate ha sido aprobada sobre la base del artículo 175 CE, así como, por otra parte, por la práctica constante del Consejo, que consiste en fundamentar los acuerdos internacionales en el artículo 175 CE, apartado 1, y no en el artículo 174 CE, apartado 4.

Por último, el Gobierno austriaco señala que la elección del artículo 175 CE, apartado 1, como base jurídica permite garantizar el ejercicio de la facultad de codecisión del Parlamento, cuya función es especialmente importante en el contexto medioambiental, así como la consulta del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, mientras que, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 133 CE, el Parlamento simplemente es informado y, en el previsto en el artículo 174 CE, apartado 4, solamente consultado.

En conclusión, el Gobierno austriaco estima que el Protocolo no es un acuerdo de política comercial, sino un acuerdo de política medioambiental. Sólo algunas de las disposiciones de dicho Protocolo se refieren a aspectos comerciales, como el artículo 11, que tiene por objeto los movimientos de mercancías para uso directo como alimento humano o animal o para procesamiento. Las competencias de los Estados miembros no tienen, por tanto, «carácter residual»; por el contrario, las disposiciones esenciales del Protocolo forman parte del ámbito competencial de éstos.

El *Gobierno del Reino Unido* sostiene que la base jurídica correcta del acto relativo a la celebración del Protocolo es el artículo 175 CE, apartado 1, en relación con el artículo 300 CE, apartado 2, párrafo primero, primera frase. Al igual que los demás Estados miembros que han presentado observaciones, el *Gobierno del Reino Unido* invoca, a este respecto, la práctica constante del Consejo.

En el presente caso, el *Gobierno del Reino Unido* considera que, manifiestamente, el Protocolo persigue los dos primeros objetivos enumerados en el artículo 174 CE, apartado 1, a saber, la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente y la protección de la salud de las personas. El Protocolo también persigue el tercero de estos objetivos, es decir, «la utilización prudente y racional de los recursos naturales», partiendo del principio de que la diversidad biológica es un recurso natural. Resulta evidente, según dicho *Gobierno*, que también persigue el cuarto de dichos objetivos, ya que constituye una medida a escala internacional destinada a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

El *Gobierno del Reino Unido* añade que el principio de cautela, mencionado en el artículo 174 CE, apartado 2, desempeña una función preponderante dentro de los objetivos del Protocolo (véase, por ejemplo, el cuarto considerando de su preámbulo, así como sus artículos 1, 10, apartado 6, y 11, apartado 8). Además, de conformidad con el artículo 174 CE, apartado 2, el Protocolo respeta los principios de acción preventiva y de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma (véanse, por ejemplo, los

considerandos cuarto y séptimo de su preámbulo, así como sus artículos 3, 7 y 15 a 18); el artículo 27, por su parte, prevé la creación de normas conformes con el principio de «quien contamina paga», al prever la elaboración de normas de Derecho internacional público para la compensación de los daños resultantes de los movimientos transfronterizos de OVM.

El *Gobierno del Reino Unido* también sostiene que, de conformidad con el artículo 174 CE, apartado 3, el Protocolo tiene en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles, las condiciones del medio ambiente en los territorios de las partes contratantes, así como las ventajas y las cargas que pueden resultar de la acción o de la falta de acción. De conformidad con el apartado 4 de dicha disposición, el Protocolo prevé la cooperación con los países terceros y las organizaciones internacionales competentes (véanse, por ejemplo, los considerandos segundo, tercero y octavo de su preámbulo, así como sus artículos 6, 10, 14 a 16, 20, 22 y 29).

Pues bien, el artículo 175 CE ofrece precisamente una base jurídica para la realización de los objetivos fijados en el artículo 174 CE.

El *Gobierno del Reino Unido* recuerda, por otra parte, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la elección de la base jurídica de un acto de una institución

comunitaria debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran la finalidad y el contenido de tal acto.

En el presente caso, la finalidad medioambiental del Protocolo se halla expresada en su preámbulo y en sus artículos 1 y 2. Según dicho Gobierno, el contenido del Protocolo es conforme con este objetivo: establece un procedimiento de acuerdo fundamentado previo aplicable antes del primer movimiento transfronterizo intencional de OVM; en virtud de su artículo 15, las evaluaciones del riesgo han de realizarse con arreglo a procedimientos científicos sólidos y han de basarse como mínimo en la información facilitada de conformidad con el procedimiento de acuerdo previo antes mencionado y en otras pruebas científicas disponibles; según el artículo 16, la partes han de establecer y mantener mecanismos para controlar los riesgos relacionados con la utilización, la manipulación y el movimiento transfronterizo de OVM; en virtud de los artículos 20 y 22, deben participar en un sistema de intercambio de información y en el Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología, y han de cooperar en el desarrollo y fortalecimiento de los recursos humanos y la capacidad institucional en materia de seguridad de la biotecnología.

Si bien el Protocolo afecta de manera incidental al comercio con los países terceros, su componente principal o preponderante es la realización del programa medioambiental de la Comunidad, de conformidad con el artículo 175 CE, apar-

tado 1. Por consiguiente, el artículo 133 CE es una base jurídica inadecuada para la conclusión de dicho Protocolo.

El Gobierno del Reino Unido destaca que, al utilizar el término «movimientos», los redactores del Protocolo pretendieron englobar los movimientos no relacionados con el comercio, como los movimientos involuntarios de OVM, los movimientos transfronterizos ilícitos y los movimientos de estos organismos con fines caritativos, de interés público o privado, así como otros movimientos de carácter no comercial.

El Protocolo tampoco pretende suprimir las restricciones a los intercambios internacionales ni reducir las barreras aduaneras. Aun suponiendo que afecte al comercio, su objeto es el control o la vigilancia de los movimientos internacionales de OVM (véase la sentencia de 28 de junio de 1994, Parlamento/Consejo, antes citada, asunto en el que el Gobierno del Reino Unido considera que tanto el Abogado General como el Tribunal de Justicia se basaron en que el acto considerado no favorecía la liberalización de los intercambios de que se trataba, lo que habría permitido elegir como base jurídica el artículo 113 del Tratado).

El Acuerdo OMC y, en particular, las consideraciones de carácter no comercial integradas en determinados anexos de este Acuerdo, en particular en el artículo XX del GATT, en el acuerdo SPS y en el acuerdo BTC —respecto del cual el Tribu-

nal de Justicia confirmó que la Comunidad estaba legitimada para proceder a su conclusión sobre la base del artículo 113 del Tratado—, no abogan en favor del artículo 133 CE como base jurídica del Protocolo, ya que el «centro de gravedad» de éste no es la promoción del comercio, sino la protección del medio ambiente.

Por otro lado, el Gobierno del Reino Unido estima que el artículo 174 CE, apartado 4, no ofrece una base jurídica conjunta adecuada, dado que no atribuye competencia para celebrar acuerdos internacionales. Únicamente impone a los Estados miembros y a la Comunidad una obligación de cooperar con los países terceros y las organizaciones internacionales «en el marco de sus respectivas competencias». El artículo 174 CE, apartado 4, párrafo segundo, establece incluso expresamente que el primer párrafo de esta disposición no afecta a la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales.

Esta disposición se limita a definir los objetivos generales de la Comunidad en materia de medio ambiente, pero, con arreglo al artículo 175 CE, corresponde al Consejo decidir qué acción debe emprenderse para alcanzar dichos objetivos (véanse las sentencias Peralta, apartado 57, y Safety Hi-Tech, apartado 43, antes citadas, así como el punto 76 de las conclusiones del Abogado General Sr. Léger en los asuntos Safety Hi-Tech y Bettati, antes citados; véanse también las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs en el asunto en el que recayó la sentencia de 28 de junio de 1994, Parlamento/Consejo, antes citada).

Por último, las dificultades relacionadas con la gestión y aplicación de un acuerdo mixto tampoco pueden dar lugar a que la tesis de la Comisión prospere. En cualquier caso, el Gobierno del Reino Unido considera que esta Institución sobreestima tales dificultades. Los acuerdos mixtos son, en su opinión, «fenómenos bien conocidos que, sin duda alguna, seguirán existiendo mientras la Comunidad y sus Estados miembros estén facultados para celebrar tratados». La introducción por el Acta Única Europea de un título sobre medio ambiente en el Tratado CE supuso el reconocimiento expreso de la competencia mixta en este ámbito. La propia Comisión destaca que la Comunidad Europea y sus Estados miembros desempeñaron un importante papel durante las difíciles negociaciones del Protocolo, que se prolongaron durante cuatro años. El Gobierno del Reino Unido considera que difícilmente habría podido desempeñar este papel si los obstáculos hubiesen sido tan grandes como sostiene en la actualidad. Además, las supuestas dificultades no pueden ser pertinentes para el Tribunal de Justicia, que debe fundar su decisión en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional.

En conclusión, el Gobierno del Reino Unido estima que los artículos 133 CE y 174 CE, apartado 4, en relación con las disposiciones pertinentes del artículo 300 CE, no constituyen la base jurídica adecuada para concluir el Protocolo en nombre de la Comunidad Europea. En consecuencia, no es necesario responder a la segunda pregunta.

Con carácter subsidiario, el Gobierno del Reino Unido sostiene, en respuesta a la

segunda pregunta, que, hasta el momento, la Comunidad ha adoptado un número relativamente pequeño de normas comunes en el ámbito de la bioseguridad. Los principales instrumentos adoptados en esta materia son la Directiva 90/219/CEE del Consejo, de 23 de abril de 1990, relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente (DO L 117, p. 1), modificada por la Directiva 98/81/CE del Consejo, de 26 de octubre de 1998 (DO L 330, p. 13), y la Directiva 90/220/CEE del Consejo, de 23 de abril de 1990, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente (DO L 117, p. 15).

Ninguna de estas Directivas tiene por objetivo contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los OVM resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, «centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos» (artículo 1 del Protocolo). Por tanto, es imposible sentar la existencia de una competencia comunitaria preponderante, y menos aún exclusiva, para concluir el Protocolo, y ello sobre la base del principio «in foro interno, in foro externo» [véase, en este sentido, la sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, 22/70, Rec. p. 263, apartado 17 (en lo sucesivo, «sentencia AETR»)].

El *Parlamento* recuerda, con carácter preliminar, que en su dictamen 1/91, de 14 de diciembre de 1991 (Rec. p. I-6079), apar-

tado 14, el Tribunal de Justicia declaró que, con arreglo al artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, «un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin». Cuando un acuerdo esté estrechamente vinculado a uno o a varios instrumentos o iniciativas ya adoptadas, debe considerarse que estos instrumentos o iniciativas forman parte del contexto en el que los términos del acuerdo han de interpretarse, lo que resulta particularmente útil en el presente caso, dados los estrechos vínculos entre el Protocolo y el Convenio.

Según el Parlamento, no es posible sostener, a la luz de estos estrechos vínculos, que el Protocolo se negoció y firmó a título principal por motivos relacionados con el comercio internacional de OVM. Al contrario, se optó por tratar los movimientos transfronterizos de estos productos como cuestión prioritaria no para regular su comercio, sino porque estos movimientos y las actividades conexas constituyen un riesgo particular para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.

El Parlamento considera que la tesis defendida por la Comisión parece no tener en cuenta la principal enseñanza del dictamen 1/94, antes citado, en particular de su apartado 42, según la cual el alcance de la política comercial común, por muy amplio que, en principio, pueda ser, queda limitado por «el sistema del Tratado en su conjunto», y en particular por la existencia de

disposiciones más específicas que regulan las competencias de la Comunidad en otros ámbitos.

Teniendo en cuenta los criterios en los que debe fundarse la elección de la base jurídica de un acto, tal como resultan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Parlamento sostiene que de la finalidad y del contenido del Protocolo se desprende que éste se refiere específicamente a los OVM y no a los intercambios internacionales.

Así pues, según el Parlamento no cabe duda de que la finalidad del Protocolo es medioambiental (véase su artículo 1).

Por lo que se refiere al contenido material del Protocolo, el Parlamento estima que la preocupación de sus autores por el medio ambiente queda reflejada tanto en el tercer considerando de su preámbulo como en sus disposiciones materiales (artículos 1, 2, apartados 2 y 4, 14, 22, 23, 25, 27 y 28).

Dos elementos en concreto ponen de manifiesto la importancia del Protocolo para la protección del medio ambiente. Por una parte, reconoce expresamente, quizá por primera vez en un acuerdo internacional, la necesidad de una regulación específica de los OVM, y admite que estos productos, por razones de protección del medio ambiente, no se pueden tratar como cual-

quier otro producto. Por otra parte, el Protocolo aplica de manera muy concreta el principio de cautela, uno de los principios básicos de la política comunitaria en el ámbito del medio ambiente, con el fin de determinar el alcance exacto de las obligaciones de los países importadores. Así, tanto el artículo 10, apartado 6, como el artículo 11, apartado 8, disponen que «el hecho de que no se tenga certeza científica [...] sobre la magnitud de los posibles efectos adversos de un organismo vivo modificado en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica [...] no impedirá a la parte de importación [...] adoptar una decisión, según proceda, en relación con la importación del organismo vivo modificado de que se trate». Debe subrayarse que, según queda formulado en estas disposiciones, el principio de cautela justifica que se deniegue la autorización de importación «a fin de evitar o reducir al mínimo esos posibles efectos adversos».

De este modo, el Protocolo adopta, según el Parlamento, la versión «permisiva» de este principio, típica de los acuerdos sobre la protección del medio ambiente, en lugar de la versión «restrictiva», que se encuentra en algunos acuerdos comerciales y en particular en el artículo 5, apartado 7, del acuerdo SPS. Esta última disposición tiene por objeto limitar las condiciones en las que un miembro puede recurrir al principio de cautela para restringir la importación de productos.

El Parlamento sostiene, por otra parte, que es posible aplicar al presente caso el razonamiento efectuado por el Tribunal

de Justicia en su sentencia de 28 de junio de 1994, Parlamento/Consejo, antes citada. En cambio, la sentencia Chernobil, citada por la Comisión en apoyo de su interpretación, no puede respaldar la tesis de esta Institución, ya que hacía referencia a una medida «clásica» de política comercial. En efecto, el Reglamento impugnado en el asunto que dio lugar a dicha sentencia no hacía más que condicionar el despacho a libre práctica de determinados productos agrícolas al respeto de las tolerancias máximas de radioactividad, si bien su adopción quedaba justificada por razones de protección de la salud pública. Así, el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 16 de dicha sentencia, que este Reglamento «tiene por objeto regular los intercambios entre la Comunidad y terceros países; por este motivo, entra dentro de la política comercial común en el sentido del artículo 113 del Tratado CEE». Por tanto, el Protocolo no es, como sostiene la Comisión, «un acto relativo al comercio internacional de OVM», sino más bien un acuerdo que, con objeto de preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, establece unas normas mínimas, en particular de procedimiento, para la realización de las actividades que entrañan determinados riesgos para la conservación de la diversidad biológica.

No obstante, el Parlamento reconoce que, aunque el componente medioambiental del Protocolo es preponderante, este último también repercutirá en el comercio de los OVM. En la medida en que queda demostrado que estas repercusiones se suman de manera significativa a la protección del medio ambiente prevista en el artículo 175 CE, apartado 1, el Parlamento considera que dicho Protocolo podría calificarse entonces de instrumento referido al comercio internacional, lo que exigiría una

referencia al artículo 133 CE en el fundamento jurídico del acto relativo a la celebración de dicho instrumento.

El Parlamento sostiene que no defiende una concepción restrictiva de la política comercial, y recuerda que en sus propuestas presentadas a la última Conferencia intergubernamental abogó, con éxito moderado, por un considerable aumento del ámbito del artículo 133 CE. Sin embargo, estima necesario reconocer en su justo valor las demás bases jurídicas previstas en el Tratado, incluidas las que se refieren a la protección del medio ambiente. El hecho de considerar que un acuerdo, de importancia primordial para la protección del medio ambiente a escala internacional, no forma parte del ámbito de la política comercial no significa «privar de contenido el artículo 133 CE». Aunque el Parlamento puede entender el deseo de la Comisión de evitar las dificultades que conlleva el reparto de competencias, estas consideraciones no pueden influir en la elección de la base jurídica. En el apartado 107 de su dictamen 1/94, antes citado, el Tribunal de Justicia declaró, en particular, que «el problema del reparto de competencias no puede resolverse en función de las eventuales dificultades que pudieran suscitarse al gestionar los acuerdos».

Por último, por lo que se refiere a la elección entre el artículo 174 CE, apartado 4, y el artículo 175 CE, apartado 1, el Parlamento reconoce que la primera de estas dos disposiciones, que prevé que «la Comunidad [...] [cooperará] con los terceros países y las organizaciones internacio-

nales competentes», podría parecer más específica que la segunda de dichas disposiciones para justificar la competencia de fondo de la Comunidad para concluir el Protocolo. No obstante, el Parlamento recuerda que el Tribunal de Justicia declaró, en su sentencia de 30 de enero de 2001, España/Consejo (C-36/98, Rec. p. I-779), apartados 42 y 43, que procede «examinar si la adopción de normas comunitarias internas como las disposiciones del Convenio debería hacerse sobre la base» del apartado 1 o del apartado 2 del artículo 175 CE, puesto que la elección de una u otra de estas disposiciones determina el procedimiento de adopción del acto y, en particular, las modalidades de votación en el Consejo. Además, el Parlamento señala que, de conformidad con el apartado 9 de la sentencia de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo, antes citada, «tal referencia explícita [al fundamento jurídico] es [...] indispensable cuando, a falta de ésta, los interesados y el Tribunal de Justicia carecen de certeza respecto al fundamento jurídico concreto». Por lo tanto, el Parlamento no comprende qué interés puede tener la solución propuesta por la Comisión de citar como base jurídica únicamente el artículo 174 CE, apartado 4, ya que los interesados y el Tribunal de Justicia no conocerían la razón por la que el Consejo se habría pronunciado por unanimidad y no por mayoría cualificada, o viceversa.

En conclusión, el Parlamento propone al Tribunal de Justicia que responda a las preguntas formuladas, por una parte, que el artículo 175 CE, apartado 1, constituye la base jurídica adecuada para el acto de celebración del Protocolo por la Comunidad y, por otra parte, que, en la medida en que las repercusiones de dicho Protocolo

sobre el comercio internacional desbordan el marco del artículo 175 CE, apartado 1, sería oportuno añadir una referencia al artículo 133 CE en el fundamento jurídico de dicho acto.

El Consejo sostiene que, de conformidad con la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, para determinar si la doble base jurídica formada por los artículos 133 CE y 174 CE, apartado 4, es adecuada, debe examinarse si, por su finalidad y contenido, el Protocolo tiene por objeto tanto el medio ambiente como el comercio —siendo estos dos aspectos esenciales—, en cuyo caso sería necesaria una doble base jurídica para autorizar su conclusión por la Comunidad, o si sólo produce efectos de manera accesorio sobre la política de medio ambiente o sobre la política comercial, en cuyo caso sería suficiente una única base jurídica para permitir dicha conclusión.

El Consejo señala que el Protocolo remite, en su preámbulo, a los artículos 19, apartados 3 y 4, 8, letra g), y 17 del Convenio, así como a la Decisión II/5 de la Conferencia de las Partes en dicho Convenio. Por tanto, forma parte de un conjunto de medidas adoptadas por la comunidad internacional para proteger y conservar la diversidad biológica.

El Consejo hace referencia también a los artículos 1 y 2, apartado 2, del Protocolo para subrayar su objetivo medioambiental.

Según el Consejo, es innegable que el Protocolo se negoció con el objetivo primordial de establecer determinados medios, como el procedimiento de «consentimiento fundamentado previo», previsto en el artículo 19, apartado 3, del Convenio, destinados a controlar los riesgos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, así como para la salud humana, riesgos que se derivan de la utilización y de la liberación de OVM que resultan de la biotecnología.

La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, cuyos objetivos han sido precisados en el artículo 174 CE, coincide plenamente con el objetivo del Protocolo.

El Consejo considera que el contenido del acuerdo también pone de manifiesto el predominio de los elementos relativos a la conservación de la biodiversidad, y que los aspectos comerciales se hallan subordinados a las disposiciones en materia de protección del medio ambiente, como las relativas, en particular, al principio de cautela y a la evaluación del riesgo con arreglo a procedimientos científicos sólidos.

El Consejo estima, por consiguiente, que, habida cuenta de su finalidad y de su contenido, el Protocolo, y, por tanto, el acto de conclusión del mismo, entran en el

marco de la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente. En consecuencia, la Decisión relativa a la celebración de dicho Protocolo debe basarse en el artículo 175 CE, apartado 1.

El Consejo considera que esta última disposición constituye por sí sola, sin incluir el artículo 133 CE, la única base jurídica posible del acto de conclusión del Protocolo, ya que el componente principal o predominante de dicho Protocolo, en el sentido de la sentencia de 28 de junio de 1994, Parlamento/Consejo, antes citada, es la protección del medio ambiente.

El Consejo estima que la jurisprudencia a la que se remite la Comisión en apoyo de una interpretación amplia del ámbito de la política comercial común se refiere a medidas comerciales clásicas (véanse la sentencia Chernobil, apartados 18 y 19, así como el dictamen 1/94, antes citado, apartado 31, en el que el Tribunal de Justicia consideró, en relación con el acuerdo SPS, que un acuerdo sólo tiene carácter puramente comercial si su componente principal o predominante es el comercio). El Consejo recuerda, citando varios ejemplos, que, durante el período en el que el Tratado no preveía ninguna base jurídica específica en materia de protección del medio ambiente, el legislador comunitario concluyó numerosos acuerdos sobre medio ambiente con aspectos relacionados con el comercio internacional sobre la base del artículo 130 S del Tratado o del artículo 235 del Tratado CE (actualmente artículo 308 CE).

Por lo que se refiere a la cuestión de si la base jurídica material de la Decisión relativa a la celebración del Protocolo —por oposición a la base jurídica «procedimental», a saber, el artículo 300 CE— debe ser el artículo 175 CE, apartado 1, o el artículo 174 CE, apartado 4, el Consejo reitera sus dudas sobre la admisibilidad de la solicitud de dictamen. El objeto del procedimiento previsto en el artículo 300 CE, apartado 6, es determinar la compatibilidad de un acuerdo con las disposiciones del Tratado, incluidas las cuestiones de reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, pero no determinar la base jurídica adecuada para la Decisión de conclusión de tal acuerdo.

El Consejo considera que, en cualquier caso, esta cuestión ya ha sido resuelta por las sentencias *Safety Hi-Tech* y *Bettati*, antes citadas.

Por lo que se refiere a la segunda pregunta formulada al Tribunal de Justicia, el Consejo sostiene que le resulta difícil comprender su alcance y pertinencia. A pesar de los problemas derivados de los acuerdos mixtos mencionados por la Comisión, ésta admite, en cualquier caso, el carácter mixto del Protocolo. La determinación del alcance de la competencia —residual o no— de los Estados miembros dependerá del desarrollo de la legislación comunitaria interna en el momento de la conclusión del Protocolo. A día de hoy, la legislación comunitaria sólo cubre de manera muy parcial las obligaciones derivadas del Protocolo.

En conclusión, el Consejo solicita al Tribunal de Justicia, con carácter principal, que declare la inadmisibilidad de la solicitud de dictamen y, con carácter subsidiario, en caso de que se declare la admisibilidad de la solicitud de dictamen, que responda a la primera pregunta del siguiente modo:

«Los artículos 133 y 174, apartado 4, en relación con las disposiciones pertinentes del artículo 300 del Tratado CE, no constituyen la base jurídica adecuada para el acto de conclusión del Protocolo por la Comunidad Europea. Dicho acto debe fundarse en el artículo 175, apartado 1, en relación con las disposiciones pertinentes del artículo 300 del Tratado CE».

Con carácter subsidiario de segundo grado, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia respondiese afirmativamente a la primera pregunta, el Consejo solicita a este último que:

«declare que las competencias de los Estados miembros para concluir el Protocolo no tienen carácter residual en relación con la competencia comunitaria».

Dictamen del Tribunal de Justicia

I. Sobre la admisibilidad de la solicitud

- 1 De las preguntas formuladas se desprende que, en esencia, se solicita al Tribunal de Justicia, por una parte, que se pronuncie sobre la elección de la base jurídica adecuada para el acto mediante el cual el Consejo se propone concluir el Protocolo y, en particular, sobre si el consentimiento de la Comunidad en quedar vinculada por éste debe fundarse en los artículos 133 CE y 174 CE, apartado 4, y, por otra parte, que examine si las competencias que los Estados miembros seguirían ejerciendo en razón de su participación en el Protocolo junto a la Comunidad tienen, habida cuenta de las materias reguladas, carácter residual o preponderante en relación con las de la Comunidad.
- 2 Según los Gobiernos español y francés, así como el Consejo, tales preguntas no están comprendidas en el ámbito del artículo 300 CE, apartado 6, en la medida en que no se refieren a la compatibilidad del acuerdo previsto con el Tratado ni al reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros a la luz de dicho acuerdo.
- 3 Con carácter preliminar, procede recordar que, según la posición reiterada del Tribunal de Justicia, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 300 CE, apartado 6, se puede solicitar el dictamen del mismo en lo que respecta, en particular, a las cuestiones relativas al reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros para concluir un determinado acuerdo con países terceros (véanse, en particular, los dictámenes 1/75, en especial p. 1360; 1/78, apartado 30; 2/91, apartado 3, y 1/94, apartado 9, antes citados). El artículo 107, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento confirma esta interpretación.

4 En el presente caso, ni la Comisión ni los Estados miembros que han presentado observaciones, como tampoco el Consejo ni el Parlamento, dudan de que la Comunidad es competente para aprobar el Protocolo. Tampoco se cuestiona ante el Tribunal de Justicia la compatibilidad de sus disposiciones materiales con el Tratado. Únicamente se discute el fundamento de la competencia de la Comunidad y su naturaleza, exclusiva o compartida, así como su delimitación en relación con la de los Estados miembros.

5 A este respecto, procede señalar que la elección de la base jurídica adecuada reviste una importancia de naturaleza constitucional. En efecto, dado que la Comunidad sólo dispone de competencias de atribución, debe engarzar el Protocolo en una disposición del Tratado que la habilite para aprobar tal acto. El recurso a una base jurídica errónea puede, por tanto, invalidar el propio acto de conclusión y, por consiguiente, viciar el consentimiento de la Comunidad en quedar vinculada por el acuerdo suscrito. Esto ocurre, en particular, cuando el Tratado no confiere a la Comunidad una competencia suficiente para ratificar el acuerdo en su conjunto, lo que supone examinar el reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros para celebrar el acuerdo previsto con países terceros, o cuando la base jurídica adecuada para dicho acto de conclusión prevé un procedimiento legislativo distinto del seguido efectivamente por las instituciones comunitarias.

6 En efecto, la invalidación del acto de conclusión del acuerdo como consecuencia de su base jurídica errónea puede crear complicaciones tanto en el plano comunitario como en el ordenamiento jurídico internacional, complicaciones que el procedimiento excepcional de solicitud previa al Tribunal de Justicia previsto en el artículo 300 CE, apartado 6, pretende precisamente evitar (véase el dictamen 1/75, antes citado, pp. 1360 y 1361, y el dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996, Rec. p. I-1759, apartados 3 a 6).

7 Procede, por tanto, examinar la admisibilidad de la solicitud de dictamen a la luz de las consideraciones precedentes.

- 8 Por lo que se refiere a la primera pregunta, la lectura de la solicitud de dictamen no permite excluir, tras un primer análisis, que la conclusión del Protocolo sea competencia exclusiva de la Comunidad en virtud del artículo 133 CE.
- 9 En esta fase del examen de la solicitud de dictamen resulta obligado señalar, por tanto, que la primera pregunta formulada, relativa a la elección de la base jurídica con vistas a la conclusión del Protocolo, se refiere a la existencia misma de una competencia exclusiva de la Comunidad, al amparo de la política comercial común, para decidir dicha conclusión, y que la respuesta a esta pregunta podría tener una incidencia en el procedimiento legislativo comunitario que debe seguirse. Esta constatación basta para justificar la admisibilidad de la primera pregunta.
- 10 El Consejo añade, no obstante, que incumbía a la Comisión interponer un recurso de anulación contra la Decisión de 15 de mayo de 2000 relativa a la firma del Protocolo en nombre de la Comunidad e impugnar la base jurídica elegida en esa ocasión, por lo que, en su opinión, no está legitimada para cuestionar, invocando este mismo motivo, el acto que el Consejo se propone adoptar con vistas a la aprobación del Protocolo.
- 11 A este respecto, basta con señalar que el acto por el que se autoriza la firma de un acuerdo internacional y el relativo a su conclusión constituyen dos actos jurídicos distintos que generan obligaciones fundamentalmente distintas para las partes interesadas, y que el segundo de estos actos no es en absoluto la confirmación del primero. Por consiguiente, la inexistencia de un recurso de anulación contra el primer acto antes mencionado no impide que se interponga un recurso de este tipo contra el acto por el que se concluye el acuerdo previsto, ni convierte en inadmisibles una solicitud de dictamen que plantea la cuestión de la compatibilidad de éste con el Tratado.

- 12 En cualquier caso, procede recordar que el hecho de que determinadas cuestiones puedan ser abordadas en el marco de otros recursos, en especial en un recurso de anulación conforme al artículo 230 CE, no constituye un argumento suficiente para descartar que dichas cuestiones puedan plantearse ante el Tribunal de Justicia, con carácter previo, con arreglo al artículo 300 CE, apartado 6 (véase el dictamen 2/92, antes citado, apartado 14).
- 13 Por lo que respecta a la segunda pregunta formulada, ésta parte de la hipótesis de que la Comunidad no dispone de una competencia exclusiva, al amparo del artículo 133 CE, para concluir el Protocolo en su conjunto, sino que habría de comprometerse frente a las demás partes contratantes sobre la base conjunta de los artículos 133 CE y 174 CE, apartado 4. En este supuesto, concluirían el Protocolo tanto la Comunidad, al amparo de sus competencias en materia de política comercial y de protección del medio ambiente, como los Estados miembros, al amparo de las competencias que conservarían en este último ámbito. Por ello, la Comisión desea que se determine la eventual influencia del alcance de las respectivas competencias de la Comunidad y de sus Estados miembros sobre la gestión de dicho Protocolo.
- 14 Según el Gobierno francés, esta pregunta es puramente teórica y no tiene ninguna influencia sobre la compatibilidad del Protocolo con el Tratado, por lo que debería declararse inadmisibile.
- 15 A este respecto, procede señalar que, una vez establecida su existencia, el alcance de las competencias respectivas de la Comunidad y de los Estados miembros en materia de protección del medio ambiente no puede, por sí solo, tener incidencia en la propia competencia de la Comunidad para concluir el Protocolo ni, de manera más general, en la validez material o en la regularidad formal de este último a la luz del Tratado.

- 16 Es evidente que el alcance de las competencias respectivas de la Comunidad y de los Estados miembros en los ámbitos regulados por el Protocolo determina el alcance de su responsabilidad respectiva por lo que se refiere a la ejecución de las obligaciones derivadas de éste. El artículo 34, apartados 2 y 3, del Convenio tiene precisamente en cuenta esta consideración, en particular al instar a las organizaciones de integración económica regional que sean partes en el Convenio o en cualquier protocolo a indicar el alcance de sus competencias en sus instrumentos de aprobación y a informar al depositario de cualquier modificación pertinente de dicho alcance.
- 17 No obstante, esta consideración no puede, por sí sola, justificar el recurso al procedimiento del artículo 300 CE, apartado 6, que, como ya se destacó en el apartado 6 del presente dictamen, está destinado a evitar las complicaciones que podrían surgir tanto en el plano internacional como en el comunitario si, tras la conclusión de un acuerdo internacional por la Comunidad, se pone de manifiesto que dicho acuerdo no es compatible con el Tratado. Este procedimiento no tiene por objeto solucionar las dificultades derivadas de la aplicación de un acuerdo previsto comprendido en el ámbito de las competencias compartidas entre la Comunidad y los Estados miembros.
- 18 Procede recordar, a este respecto, que, en cualquier caso, cuando resulte que la materia de un acuerdo internacional está comprendida en parte dentro de la competencia de la Comunidad y en parte dentro de la de los Estados miembros, es necesario garantizar una estrecha cooperación entre estos últimos y las instituciones comunitarias tanto en el proceso de negociación y de conclusión como en la ejecución de los compromisos asumidos. Esta obligación de cooperación se deriva de la exigencia de unidad en la representación internacional de la Comunidad (véase la resolución 1/78, de 14 de noviembre de 1978, Rec. p. 2151, apartados 34 a 36, y los dictámenes 2/91, apartado 36, y 1/94, apartado 108, antes citados).
- 19 A la luz de las consideraciones precedentes, procede considerar admisible la presente solicitud de dictamen únicamente por lo que se refiere a la cuestión de si el Protocolo está comprendido dentro de la competencia exclusiva de la Comunidad o dentro de la competencia compartida entre esta última y los Estados miembros.

II. Sobre el fondo

- 20 Según la Comisión, el Protocolo está fundamentalmente comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 133 CE, apartado 3, pero no excluye que determinadas materias comprendidas más específicamente en la protección del medio ambiente excedan del marco de esta disposición. En consecuencia, sostiene que los artículos 133 CE y 174 CE, apartado 4, constituyen la base jurídica adecuada para la conclusión de dicho Protocolo.
- 21 El Consejo y los Estados miembros que han presentado observaciones cuestionan esta interpretación. Estos últimos consideran que, debido principalmente a la finalidad y al contenido del Protocolo, su conclusión sólo puede basarse en el artículo 175 CE, apartado 1. El Parlamento también sostiene que esta última disposición es la base jurídica adecuada para el acto relativo a la conclusión de dicho Protocolo, pero no excluye una referencia adicional al artículo 133 CE, en la medida en que está demostrado que sus repercusiones sobre el comercio de los OVM se suman de manera significativa a la protección del medio ambiente, que es la finalidad primera de este Protocolo.
- 22 A este respecto, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, la elección de la base jurídica de un acto, incluido el acto adoptado con vistas a concluir un acuerdo internacional, no resulta de la mera convicción de su autor, sino que debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional. Entre dichos elementos figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto (véanse las sentencias Portugal/Consejo, antes citada, apartado 22; de 4 de abril de 2000, Comisión/Consejo, C-269/97, Rec. p. I-2257, apartado 43, y España/Consejo, antes citada, apartado 58).
- 23 Si el examen de un acto comunitario muestra que éste 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 sólo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante (véanse las sentencias «Directiva sobre residuos», apartados 19 y 21; de 23 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo, C-42/97, Rec. p. I-869, apartados 39 y 40, y España/Consejo, antes citada, apartado 59). Con carácter excepcional, si queda demostrado que el acto persigue al mismo tiempo varios objetivos, vinculados entre sí de modo indisoluble, sin que uno de ellos sea secundario e indirecto en relación con el otro, tal acto podrá fundarse en las distintas bases jurídicas correspondientes (véanse, en este sentido, las sentencias dióxido de titanio, apartados 13 y 17, y de 23 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo, antes citada, apartado 38).

- 24 Al tratarse de la interpretación de un acuerdo internacional, procede recordar, además, que, en virtud del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, «un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin».
- 25 En el presente caso, la aplicación de estos criterios de apreciación equivale a preguntarse si el Protocolo, a la luz de su contexto, de su finalidad y de su contenido, constituye un acuerdo adoptado principalmente en materia de protección del medio ambiente que puede tener repercusiones accesorias sobre el comercio de los OVM, o si, por el contrario, reviste principalmente el carácter de un acuerdo en materia de política comercial internacional que toma en consideración, de manera accesorio, determinadas exigencias medioambientales, o, finalmente, si afecta de modo indisoluble tanto a la protección del medio ambiente como al comercio internacional.
- 26 En primer lugar, debe señalarse que el Protocolo se elaboró de conformidad con la Decisión II/5 de la Conferencia de las Partes en el Convenio, que se celebró de conformidad con las disposiciones del artículo 19, apartado 3, del Convenio, que insta a las partes a examinar la oportunidad de adoptar medidas, en particular de

naturaleza procedimental, «en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización de cualesquiera organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica».

- 27 Es sabido que el Convenio, que, por otra parte, fue concluido por la Comunidad sobre la base del artículo 130 S del Tratado, es un instrumento que pertenece al ámbito de la protección del medio ambiente. Es el resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED) celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992. El artículo 1 de este Convenio establece, en particular, que sus objetivos son «la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos».
- 28 De conformidad con el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, este contexto constituido por el Convenio sobre la diversidad biológica debe tomarse como referencia a efectos de determinar la finalidad y de precisar el objeto del Protocolo, cuyos considerandos segundo y tercero remiten a determinadas disposiciones de dicho Convenio, en particular su artículo 19, apartado 3, y a la Decisión II/5 de la Conferencia de las Partes en el Convenio. Numerosas disposiciones del Protocolo, en particular sus artículos 3, 7, 16, 18, 20, 22, 27 a 35 y 37, también hacen referencia al Convenio o a la Conferencia de las Partes en el Convenio.
- 29 En segundo lugar, por lo que se refiere a la finalidad del Protocolo, de su artículo 1, que se remite al principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se desprende, sin lugar a dudas, que persigue un objetivo de carácter medioambiental, acentuado por la referencia al principio de cautela, que es un principio fundamental de la protección del medio ambiente recogido en el artículo 174 CE, apartado 2.

- 30 El objetivo de garantizar un «nivel adecuado» de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los OVM también se desprende de manera clara del título del Protocolo, cuya denominación hace referencia expresamente a la «seguridad de la biotecnología», así como de sus considerandos quinto a octavo, que subrayan los riesgos de la biotecnología para la salud humana, la necesidad de que se utilice con medidas de seguridad adecuadas para el medio ambiente y la salud humana, así como «la crucial importancia que tienen para la humanidad los centros de origen y los centros de diversidad genética».
- 31 Por último, por lo que se refiere al contenido del Protocolo, la obligación fundamental que su artículo 2, apartado 2, impone a las partes, consistente en evitar o reducir los riesgos para la diversidad biológica derivados del desarrollo, la manipulación, el transporte, la utilización, la transferencia y la liberación de cualesquiera OVM, revela claramente la finalidad medioambiental de dicho Protocolo.
- 32 También puede deducirse del artículo 4 del Protocolo —que prevé, por lo que se refiere a su ámbito de aplicación, que éste comprende todos los OVM «que puedan tener efectos adversos para [...] la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana»— que su objeto intrínseco es la protección del medio ambiente.
- 33 En el mismo sentido, y con el fin de permitir a las partes cumplir su obligación fundamental, enunciada en su artículo 2, apartado 2, el Protocolo establece varios procedimientos de control (véanse sus artículos 7 a 13), entre ellos el «procedimiento de acuerdo fundamentado previo», que constituye un instrumento típico de la política de medio ambiente (véase, en relación con el establecimiento de un sistema de notificación y autorización previas en materia de traslados de residuos entre Estados miembros, la sentencia de 28 de junio de 1994, Parlamento/Consejo, antes citada, apartados 23, 25 y 26). El Protocolo

también aborda la evaluación y gestión del riesgo relacionado con la utilización, la manipulación y los movimientos transfronterizos de OVM (artículos 15 y 16), los movimientos transfronterizos involuntarios y las medidas de emergencia (artículo 17), la manipulación, el transporte, el envasado y la identificación de los OVM (artículo 18). Por último, los artículos 19 a 28 del Protocolo, cuyo objeto se recordó brevemente en la exposición de la solicitud de dictamen, se aplican a cualquier tipo de movimiento transfronterizo, y su finalidad esencial también es permitir a las partes cumplir su obligación fundamental prevista en el artículo 2, apartado 2, de dicho Protocolo.

- 34 Así pues, del examen realizado en los apartados 26 a 33 del presente dictamen sobre el contexto, la finalidad y el contenido del Protocolo se desprende que su finalidad o componente principal es la protección de la diversidad biológica frente a los efectos adversos que pudieran resultar de las actividades que impliquen el tratamiento de OVM, y en particular de los movimientos transfronterizos de éstos.
- 35 La Comisión, sin embargo, considera que el Protocolo pertenece fundamentalmente al ámbito de la regulación del comercio internacional. A este respecto, se remite a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que, en su opinión, acoge desde hace tiempo un concepto amplio de política comercial común (véase el dictamen 1/78, antes citado, apartado 45). El hecho de que una normativa que regula el comercio internacional de algunos productos persiga, con carácter principal, objetivos de carácter no comercial —como, por ejemplo, la protección del medio ambiente o de la salud humana, la cooperación al desarrollo, objetivos de política exterior y de seguridad, o de política agrícola— no puede dar lugar, según la Comisión, a que se descarte la competencia exclusiva de la Comunidad y se justifique el recurso, por ejemplo, al artículo 175 CE, si las medidas de que se trate están destinadas específicamente a regular los intercambios exteriores de la Comunidad (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo, apartados 16 a 20; Chernobil, apartados 17 a 20; Werner, apartados 8 a 11; Leifer y otros, apartados 8 a 11, y Centro-Com, apartados 26 a 29, antes citadas, así como los dictámenes 1/78, apartados 41 a 46, y 1/94, apartados 28 a 34, antes citados). En realidad, las medidas de regulación del comercio internacional persiguen a menudo objetivos variados y múltiples, lo que no implica que deban adoptarse sobre la base de las distintas disposiciones del Tratado relativas a estos objetivos.

- 36 La Comisión añade que se integraron consideraciones de carácter no comercial en el Acuerdo OMC y sus anexos, en particular en el artículo XX del GATT y en los Acuerdos SPS y BTC, sin que, por ello, el Tribunal de Justicia descartara, en el apartado 34 de su dictamen 1/94, antes citado, la competencia exclusiva de la Comunidad para celebrar, al amparo del artículo 113 del Tratado, el conjunto de los Acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías.
- 37 A este respecto, es cierto que, según el propio tenor literal del artículo 1 del Protocolo, el «nivel adecuado de protección» que se persigue se refiere, en particular, a la «transferencia» de OVM, «centrándose» en los «movimientos transfronterizos» de éstos. También es cierto que muchas disposiciones del Protocolo tienen precisamente por objeto el control de estos movimientos, en particular en el caso de los OVM para uso directo como alimento humano o animal o para procesamiento, con el fin de permitir a las autoridades nacionales evitar o reducir los riesgos que conllevan para la diversidad biológica y para la salud humana. No obstante, aun suponiendo, como sostiene la Comisión, que los procedimientos de control establecidos por el Protocolo se apliquen en la mayoría de los casos, o, al menos, desde el punto de vista de su valor mercantil, de manera preponderante a los intercambios comerciales de OVM, el Protocolo, tal como se desprende del análisis efectuado en los apartados 26 a 33 del presente dictamen, no deja de ser, por su contexto, su finalidad y su contenido, un instrumento destinado esencialmente a evitar los riesgos biotecnológicos y no a promover, facilitar o regular los intercambios comerciales.
- 38 En efecto, procede destacar, en primer lugar, que, a tenor del artículo 3, letra k), del Protocolo, «por “movimiento transfronterizo” se entiende el movimiento de un organismo vivo modificado de una parte a otra parte, con la excepción de que a los fines de los artículos 17 y 24 el movimiento transfronterizo incluye también el movimiento entre partes y los Estados que no son partes». Esta definición, que es especialmente amplia, tiende a abarcar todo tipo de desplazamiento de OVM entre Estados, con independencia de que tales desplazamientos tengan o no fines comerciales. Así, no sólo engloba los movimientos de OVM de carácter agrícola,

«destinados a uso directo como alimento humano o animal o para procesamiento», sino también los movimientos transfronterizos ilícitos, «involuntarios», y los movimientos con fines caritativos, científicos o de interés público.

39 Asimismo, la yuxtaposición de los términos «transferencia», «manipulación» y «utilización» de los OVM en los artículos 1 y 2, apartado 2, del Protocolo revela la voluntad de las partes de abarcar todo tipo de tratamiento de los OVM con el fin de garantizar un «nivel adecuado de protección» de la biodiversidad.

40 En segundo lugar, ni el hecho de que numerosos acuerdos internacionales sobre comercio persigan objetivos múltiples ni la interpretación amplia del concepto de política comercial común, tal como resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, pueden poner en entredicho la afirmación de que el Protocolo es un instrumento comprendido principalmente en el ámbito de la política de medio ambiente, aun cuando las medidas de prevención puedan afectar a los intercambios comerciales de OVM. Si se admitiese la interpretación de la Comisión se vaciaría de gran parte de su contenido a las disposiciones específicas del Tratado relativas a la política de protección del medio ambiente, en la medida en que, desde el momento en que se determinase que la acción comunitaria podría tener repercusiones sobre los intercambios comerciales, el acuerdo previsto debería incluirse en la categoría de los acuerdos comprendidos en la política comercial común. A este respecto, procede señalar que el artículo 3 CE, apartado 1, menciona expresamente, en su letra l), la política de medio ambiente, al igual que la política comercial común, a la que hace referencia en su letra b).

41 En tercer lugar, cualquiera que sea su amplitud, las dificultades prácticas ligadas a la aplicación de los acuerdos mixtos, invocadas por la Comisión para justificar el recurso al artículo 133 CE —que confiere a la Comunidad una competencia exclusiva en materia de política comercial común—, no pueden considerarse pertinentes a efectos de determinar la elección de la base jurídica de un acto comunitario (véase el dictamen 1/94, antes citado, apartado 107).

- 42 Por el contrario, del conjunto de las consideraciones precedentes se desprende que la conclusión del Protocolo en nombre de la Comunidad debe fundarse en una única base jurídica, que sea específica para la política de medio ambiente.
- 43 A este respecto, como ya declaró el Tribunal de Justicia (véanse las sentencias Peralta, apartado 57, y Safety Hi-Tech, apartado 43, antes citadas), el artículo 174 CE define los objetivos que debe perseguir la política de medio ambiente, mientras que el artículo 175 CE constituye la base jurídica para la adopción de los actos comunitarios. Es cierto que el artículo 174 CE, apartado 4, prevé específicamente que las «modalidades de la cooperación de la Comunidad» con los países terceros y las organizaciones internacionales «podrán ser objeto de acuerdos [...] negociados y concluidos con arreglo al artículo 300». No obstante, en el presente caso el Protocolo no se limita a fijar «modalidades de cooperación» en materia de protección del medio ambiente, sino que establece, en particular, normas precisas sobre los procedimientos de control en materia de movimientos transfronterizos, de evaluación y gestión del riesgo, de manipulación, de transporte, de envasado y de identificación de los OVM.
- 44 Por consiguiente, el artículo 175 CE, apartado 1, es la base jurídica adecuada para la conclusión del Protocolo en nombre de la Comunidad.
- 45 Así pues, procede examinar aún si la Comunidad posee, con arreglo al artículo 175 CE, competencia exclusiva para concluir el Protocolo, debido a la existencia de actos de Derecho derivado adoptados en el marco comunitario que regulen la materia de la bioseguridad y que pudieran resultar afectados en el caso de que los Estados miembros participaran en el procedimiento de celebración de dicho Protocolo (véase la sentencia AETR, apartado 22).

16 A este respecto, basta señalar, como han hecho acertadamente el Gobierno del Reino Unido y el Consejo, que, en cualquier caso, la armonización realizada en el plano comunitario en el ámbito de aplicación del Protocolo sólo cubre dicho ámbito de manera muy parcial [véanse las Directivas 90/219 y 90/220, así como la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente (DO L 106, p. 1), cuyo artículo 36, apartado 1, deroga la Directiva 90/220].

17 De las consideraciones precedentes se desprende que la Comunidad y sus Estados miembros tienen competencia compartida para concluir el Protocolo.

Por consiguiente,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, el Sr. P. Jann, las Sras. F. Macken y N. Colneric y el Sr. S. von Bahr, Presidentes de Sala, los Sres. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, L. Sevón, M. Wathelet (Ponente), R. Schintgen y V. Skouris, Jueces;

oídos los Sres. S. Alber, Primer Abogado General, F.G. Jacobs, P. Léger, D. Ruiz-Jarabo Colomer, J. Mischo, A. Tizzano y L.A. Geelhoed y la Sra. C. Stix-Hackl, Abogados Generales;

emite el siguiente dictamen:

La Comunidad Europea y sus Estados miembros tienen competencia compartida para concluir el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken
Colneric	von Bahr	Gulmann
Edward	La Pergola	Puissochet
Sevón	Wathelet	Schintgen
	Skouris	

Dictado en Luxemburgo, a 6 de diciembre de 2001.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias