

LA CELEBRACIÓN POR ESPAÑA Y POR LA UNIÓN EUROPEA DEL ACUERDO EN EL MARCO DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR RELATIVO A LA CONSERVACION Y EL USO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA MARINA DE LAS ZONAS SITUADAS FUERA DE LA JURISDICCION NACIONAL

THE CONCLUSION BY SPAIN AND BY THE EUROPEAN UNION OF THE AGREEMENT UNDER THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA ON THE CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE OF MARINE BIOLOGICAL DIVERSITY OF AREAS BEYOND NATIONAL JURISDICTION

Pilar POZO SERRANO*

Palabras clave: acuerdo mixto, acuerdo BBNJ, celebración de tratados

Keywords: mixed agreement, BBNJ Treaty, conclusion of treaties

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ADOPCIÓN DEL ACUERDO Y CONTENIDO ESENCIAL. 2.1. Vicisitudes en la adopción del Acuerdo. 2.2. Objeto y contenido del Acuerdo. 2.3. Disposiciones relativas a la participación de organizaciones regionales de integración económica. 3. CELEBRACIÓN DEL ACUERDO POR ESPAÑA Y POR LA UNIÓN EUROPEA: PREVISIONES PARA SU APLICACIÓN. 3.1. La tramitación del Acuerdo en España: algunas particularidades. 3.2. La celebración del Acuerdo por la Unión Europea y los mecanismos de coordinación entre UE y EM para su aplicación

1. INTRODUCCIÓN

El 19 de junio de 2023 fue adoptado por consenso el Acuerdo en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (en lo sucesivo, el Acuerdo). La complejidad de las materias incluidas en el ámbito de la negociación y las profundas divergencias entre los países desarrollados y los países en desarrollo respecto a numerosos aspectos habían requerido un prolongado proceso

* Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Valencia (pilar.pozo@uv.es). La autora fue miembro de la delegación española que participó en el cuarto y quinto período de sesiones de la Conferencia Intergubernamental. El trabajo refleja exclusivamente las opiniones de la autora. Todas las páginas web mencionadas en este estudio han sido consultadas el 30 de julio de 2024.

negociador. La adopción del texto por consenso representaba un logro notable en un contexto internacional marcado por la grave crisis abierta tras la agresión rusa a Ucrania, en febrero de 2022.

La Unión Europea (UE) y sus Estados miembros (EM) participaron en el proceso de negociación del Acuerdo con una sola voz. Al igual que la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, de 1982, el Acuerdo es de naturaleza mixta, lo que requirió una estrecha coordinación de las posiciones de los Estados miembros de la UE y de la Unión durante las negociaciones.

De conformidad con lo establecido en su art. 65, el Acuerdo quedó abierto a la firma de los Estados y organizaciones regionales de integración económica (ORIE) desde el 20 de septiembre de 2023 hasta el 20 de septiembre de 2025. La apertura del Acuerdo a la firma se hizo coincidir con la denominada Semana de Alto Nivel de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en la que los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros acuden a Nueva York para participar en el debate general de la Asamblea, con el fin de otorgar mayor visibilidad al Acuerdo e impulsar una rápida entrada en vigor. Los representantes de España y de la UE firmaron el Acuerdo el mismo día de apertura a la firma². La Decisión del Consejo relativa a la firma del Acuerdo³ autorizó al Presidente del Consejo a nombrar las personas que debían firmarlo en nombre de la Unión. Era práctica habitual del Consejo designar como signatarios a un representante del Estado miembro que ostentaba la presidencia rotatoria del Consejo y a un representante de la Comisión. Durante el segundo semestre de 2023 correspondía a España ejercer la presidencia rotatoria del Consejo, lo que permitió que el Presidente del Gobierno español pusiera su firma en el Acuerdo en dos ocasiones: una como representante del Reino de España, y otra como representante de la Unión, acompañada ésta última por la firma de la Presidenta de la Comisión. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que introdujo modificaciones en el ámbito de la representación exterior de la Unión, la Comisión había cuestionado la legalidad de la práctica del Consejo descrita y reclamó la competencia para designar al signatario de los Acuerdos internacionales en virtud de las competencias que le atribuía el art. 17.1 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) en materia de representación exterior. Esta interpretación

² La mayoría de los Estados miembros también firmaron el acuerdo el día de apertura a la firma, los restantes EM lo harían pocos días después. A fecha **de 5 de noviembre de 2024**, el Acuerdo cuenta con **105** firmantes y ha sido ratificado por **14** Estados (información disponible en la página oficial de la colección de Tratados de las Naciones Unidas).

³ Decisión (UE) 2023/1974 del Consejo de 18 de septiembre de 2023 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, *DOUE*, L 235, de 25/09/2023.

de la Comisión se ha visto respaldada por el Tribunal de Justicia de la UE, en una sentencia pronunciada 9 de abril de 2024⁴.

La decisión del Consejo mediante la que se autorizó la firma del Acuerdo y la decisión posterior por la que se acordó su celebración⁵ traslucen una compleja labor de coordinación entre la UE y sus Estados Miembros, que también será necesaria para la preparación de la entrada en vigor del Acuerdo, así como para su posterior interpretación y aplicación. En este sentido, la práctica española relativa al Acuerdo será indisociable de la de la Unión y sus EM. Este trabajo tiene por objeto ofrecer una visión del proceso de conclusión del Acuerdo por parte de España y de la Unión Europea, con el objeto de analizar las singularidades de algunos de sus elementos, así como determinados problemas jurídicos suscitados a lo largo del proceso. Con carácter previo, se expondrá sintéticamente el contexto y algunas peculiaridades de la fase final de la negociación del Acuerdo dentro de la Conferencia intergubernamental sobre un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (en lo sucesivo, la Conferencia intergubernamental).

2. ADOPCIÓN DEL ACUERDO Y CONTENIDO ESENCIAL.

2.1. Vicisitudes en la adopción del Acuerdo

La Asamblea General de la ONU convocó la Conferencia intergubernamental mediante la resolución 72/249, de 24 de diciembre de 2017⁶. La Conferencia estaba abierta a la participación de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, de los miembros de los organismos especializados y de las partes en la Convención⁷. La Unión Europea es parte en la Convención de las

⁴ Sentencia de 9 de abril de 2024, *Comisión/ Consejo (Firma de Acuerdos Internacionales)*, C-551/21, EU:C:2024:281. La Gran Sala, llegó a la conclusión de que “en el supuesto de que el Consejo haya autorizado la firma de un acuerdo internacional que, como en el caso de autos, no esté comprendido en el ámbito de la PESC o en el de «los demás casos previstos por los Tratados», corresponde a la Comisión, en virtud del artículo 17 TUE, apartado 1, sexta frase, proceder a la propia firma de dicho acuerdo” (párr. 81). Previamente, la sentencia había desechado la tesis del Consejo según la cual el nombramiento del signatario de un Acuerdo en virtud del art. 218.5 TFUE entraría dentro de “los demás casos previstos en los Tratados” a los que se refiere el art. 17.1, sexta frase, como excepción a la competencia de la Comisión relativa a la representación exterior de la Unión (párr. 79).

⁵ Decisión (UE) 2024/1830 del Consejo, de 17 de junio de 2024, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, *DOUE L*, 2024/1830, de 19 de julio de 2024.

⁶ Asamblea General, A/RES/72/249, “Instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional”, 19 de enero de 2018, párr. 1.

⁷ *Ibidem*, párr. 8.

Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), de 10 de diciembre de 1982, y tanto la Unión como los Estados miembros tienen competencias en los ámbitos cubiertos por las negociaciones del Acuerdo, por lo que la Unión Europea participó en las negociaciones junto con sus EM.

La Conferencia intergubernamental concluyó la fase de las negociaciones y alcanzó el acuerdo sobre el texto en inglés durante la continuación del quinto período de sesiones, del 20 de febrero al 3 de marzo de 2023. El desarrollo de negociaciones en paralelo sobre diferentes elementos del Acuerdo por parte de grupos reducidos para su discusión y eventual aprobación posterior por el plenario, así como el ritmo acelerado del último día de la negociación, el 3 de marzo (prolongado de hecho hasta la noche del día 4), no había permitido una revisión final del documento ni que el texto estuviera disponible en los seis idiomas oficiales de la ONU. En esas condiciones no era posible proceder a la adopción formal del texto. La redacción del proyecto de Acuerdo, sin embargo, había terminado y así lo anunció la Presidenta de la Conferencia el 4 de marzo⁸. El mandato negociador de la Conferencia se entendía agotado de modo que la nueva reanudación del quinto período de sesiones, del 19 al 20 de junio de 2023, únicamente tendría por objeto proceder la adopción del Acuerdo. La Conferencia acordó establecer un grupo de trabajo oficioso de composición abierta para la revisión del texto. El grupo de trabajo tenía por mandato realizar correcciones de carácter técnico, asegurar la uniformidad de la terminología empleada a lo largo del texto y la concordancia entre las seis versiones lingüísticas del Acuerdo. La Conferencia excluyó de forma explícita la posibilidad de reabrir la discusión sobre cuestiones de fondo en el grupo de trabajo⁹.

Pese a que la posición sumamente crítica mantenida por la Federación rusa a lo largo de las negociaciones hacía temer que no fuera posible la adopción del texto por consenso¹⁰, el 19 de junio, durante el quinto período de sesiones reanudado de la Conferencia intergubernamental, el texto fue adoptado por consenso. Paradójicamente, la Federación rusa se desvinculó de ese consenso durante las posteriores intervenciones de las delegaciones. Rusia explicó que no se había opuesto a la adopción del texto mediante consenso por consideración hacia los países en desarrollo, pero que consideraba inaceptable el Acuerdo por las razones que expuso ante el plenario. La aprobación del Informe final de la Conferencia, cuestión habitualmente de trámite, se vio dificultada por la exigencia rusa de incluir en él su declaración y los

⁸ Asamblea General, A/CONF.232/2023/5, Informe de la conferencia intergubernamental sobre un instrumento jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina de las zonas situadas fuera de las jurisdicciones nacionales, 30 de junio de 2023, párr. 19.

⁹ *Ibidem*, párr. 20.

¹⁰ La resolución 72/249 de la Asamblea General establecía el consenso como método preferente para la adopción del Acuerdo, en su defecto, tras constatar la Presidencia que el consenso no había sido posible, se debía acudir a la adopción por mayoría de dos tercios de los representantes presentes y votantes (A/RES/72/249, 19 de enero de 2018, párr. 19).

motivos por los que se había disociado del consenso. Finalmente se alcanzó una solución de compromiso, en virtud de la cual el texto del Informe final de la Conferencia refleja la posición rusa disociándose del Acuerdo y la motivación invocada por la Federación rusa se hace constar en una nota a pie de página¹¹.

2.2. Objeto y contenido del Acuerdo

El objetivo general del Acuerdo, según dispone su art. 2, es “asegurar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, en el presente y a largo plazo, mediante la implementación efectiva de las disposiciones pertinentes de la Convención y una mayor cooperación y coordinación internacionales”. Con este fin, y conforme al mandato aprobado por la Asamblea General, el Acuerdo aborda la regulación de los recursos genéticos marinos, incluidas las cuestiones relativas a la participación en los beneficios; la creación de mecanismos de gestión por áreas, incluidas las áreas marinas protegidas, dirigidos a la conservación y el uso sostenible de áreas que requieren protección; la realización de evaluaciones de impacto ambiental y la creación de capacidad y transferencia de tecnología marina con el fin facilitar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo por los Estados partes en desarrollo. Aunque no es un tratado que tenga por objeto la gestión de los recursos pesqueros, algunas de sus disposiciones, como las relativas a la creación de mecanismos de gestión basados en áreas o de áreas marinas protegidas, pueden tener repercusiones en ese ámbito¹².

La aplicación del Acuerdo queda encomendada a diferentes órganos. Entre ellos ocupa un lugar central la Conferencia de las Partes (COP), a la que compete, entre otras funciones, la aprobación del presupuesto y la adopción de decisiones relativas a la aplicación del Acuerdo¹³. Junto a la COP, el Acuerdo crea un Órgano Científico y Técnico, una secretaría y un Mecanismo de intercambio de información, otorgando a la Conferencia de las Partes la facultad de establecer los órganos subsidiarios que estime necesarios¹⁴. El complejo sistema de financiación articulado en el Acuerdo incluye tanto aportaciones obligatorias de las Partes como voluntarias¹⁵.

¹¹ A/CONF.232/2023/5, 30 de junio de 2023, párr. 29 y nota al pie 1. Para un resumen del desarrollo de la sesión, véase *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 25, n. 252, 23 de junio de 2023.

¹² Véase las definiciones de “mecanismo de gestión basado en áreas” y de “área marina protegida” contenidas en el art. 1, apartados 1 y 9, respectivamente. El establecimiento de este tipo de medidas es competencia de la Conferencia de las Partes, que deberá respetar las competencias de las organizaciones e instrumentos ya existentes, lo que exigirá una labor de cooperación y coordinación con las organizaciones e instrumentos mencionados (Art. 22 del Acuerdo).

¹³ Art. 47.6.a) y 47.6.e) del Acuerdo.

¹⁴ Art. 47.6.d) del Acuerdo.

¹⁵ Art. 52 del Acuerdo.

2.3. Disposiciones relativas a la participación de organizaciones internacionales

La eventual participación en el Acuerdo de organizaciones regionales de integración económica y de sus Estados miembros plantea una serie de problemas jurídicos que el Acuerdo reguló utilizando fórmulas similares a las empleadas en otros tratados multilaterales¹⁶. Así, el art. 68. 3 establece que, a efectos del cómputo de los instrumentos necesarios para la entrada en vigor, los instrumentos depositados por las ORIE no se considerarán adicionales a los depositados por sus Estados miembros. En lo referente al derecho de voto, el art. 64.2 dispone que cuando las ORIE Partes ejerzan su derecho de voto en los ámbitos de su competencia, les corresponderá un número de votos igual al número de sus EM Partes en el Acuerdo y que el voto de las ORIE y de sus EM es mutuamente excluyente, de modo que si un Estado miembro ejerce el voto no podrá hacerlo la organización, y a la inversa.

El art. 67 aborda la división de competencias entre las ORIE y sus EM a los efectos del Acuerdo. El primer apartado regula la responsabilidad que corresponde a la organización y los Estados miembros que sean partes en el Acuerdo en lo referente a su cumplimiento. Conforme a esta disposición, en caso de que únicamente fuera Parte en el Acuerdo la organización regional, ésta sería responsable del cumplimiento íntegro del Acuerdo. En el supuesto de que tanto la organización como uno o más de sus Estados miembros fueran Partes en el Acuerdo tendrían que especificar sus responsabilidades respectivas a efectos del cumplimiento de las obligaciones derivadas del Acuerdo, quedando excluida la posibilidad de ejercicio simultáneo de los derechos contemplados en el Acuerdo por la organización y sus Estados miembros. El segundo apartado del art. 67 exige que las organizaciones que vayan a convertirse en Partes en el Acuerdo determinen, en los instrumentos depositados a tal efecto, los ámbitos regulados en el Acuerdo que entran dentro de sus competencias y que notifiquen cualquier modificación del alcance de su competencia al depositario¹⁷.

El Acuerdo no permite la formulación de reservas ni excepciones, salvo las expresamente autorizadas (art. 70). Entre éstas cabe citar la establecida

¹⁶ Cabe mencionar, entre otros, el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo de 1989 (arts. 22-24), la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, de 9 de mayo de 1992 (art. 22), el Convenio sobre la diversidad biológica, de 5 de junio de 1992 (arts. 31 y 34), la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, de 31 de octubre de 2003 (art. 67 y 68) y el Convenio de Minamata sobre el mercurio, de 10 de octubre de 2013 (art. 28 y 30).

¹⁷ El Anexo IX a la CNUDM, relativo a la participación de organizaciones internacionales, exigió que tanto las organizaciones internacionales como sus EM incluyeran una declaración en los instrumentos de manifestación del consentimiento en quedar vinculados por la Convención que especificara las materias reguladas por la CNUDM respecto de las que los EM habían cedido la competencia a la organización (art. 5). Estas declaraciones servirían para determinar al responsable del caso de incumplimiento de la Convención (art. 6).

en el art. 10.1, que autoriza las excepciones formuladas por escrito con el fin de evitar la aplicación retroactiva del Acuerdo a la utilización de los recursos genéticos marinos recolectados, o de la información digital sobre secuencias generada, antes de su entrada en vigor.

La entrada en vigor del Acuerdo se producirá 120 días después de la fecha de depósito del sexagésimo instrumento de ratificación, aprobación, aceptación o adhesión (art. 68.1). El Secretario General de las Naciones Unidas deberá convocar la primera Conferencia de las Partes en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor del Acuerdo (art. 47.2). Las tareas encomendadas por el Acuerdo a esta primera Conferencia de las Partes son numerosas y complejas¹⁸. En respuesta al interés expresado por diversas delegaciones, la Asamblea General, mediante la resolución 78/272, de 24 de abril de 2024, estableció una comisión preparatoria con la finalidad de preparar la entrada en vigor del Acuerdo y la celebración de la primera Conferencia de las Partes¹⁹, que celebró una primera reunión de organización del 24 al 26 de junio de 2024²⁰.

3. CELEBRACIÓN DEL ACUERDO POR ESPAÑA Y POR LA UNIÓN EUROPEA: PREVISIONES PARA SU APLICACIÓN

3.1. La tramitación del Acuerdo en España: algunas particularidades

Desde la perspectiva de la conclusión del Acuerdo por España, un primer elemento digno de mención es que, en la fecha de la apertura a la firma, el Gobierno español se encontraba en funciones. Conforme a lo establecido en el art. 21 de la Ley 50/1997, el Gobierno en funciones debe limitar “su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas”²¹. En el presente caso, la firma del Acuerdo tenía efectos de autenticación, es decir, de establecer como auténtico y definitivo el texto del Acuerdo, no de

¹⁸ Entre otras tareas, cabe mencionar la aprobación de su reglamento y el de sus órganos subsidiarios, así como la reglamentación financiera que regulará su financiación, la de la secretaría y la de sus órganos subsidiarios (art. 47.4) y la elaboración de las disposiciones necesarias para el funcionamiento del Mecanismo de Financiación mediante acuerdo con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (art. 52.10).

¹⁹ Asamblea General, A/RES/78/272, Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, 29 de abril de 2024.

²⁰ Asamblea General, A/AC.296/2024/4, Comisión Preparatoria para la entrada en vigor del Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional y la celebración de la primera reunión de la Conferencia de las Partes en el Acuerdo, Declaración formulada por la Copresidenta de la Comisión Preparatoria en la clausura de la reunión de organización, 1 de julio de 2024.

²¹ *BOE* núm. 285, de 28 de noviembre de 1997.

manifestación del consentimiento en quedar vinculado por el tratado. A partir de la firma, el Estado debe abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y fin de un tratado, pero el tratado solo obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe, desde el momento de la entrada en vigor (art. 26 CVDT). El Tribunal Supremo ha interpretado que “el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Y esa cualidad que excluye a un asunto del despacho ordinario ha de apreciarse, caso por caso, atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse”²². Existen precedentes de autorización de firma de un tratado internacional, a efectos de autenticación, realizados por un gobierno en funciones, cuya legalidad no ha sido cuestionada²³. En el presente caso, la firma del Acuerdo tampoco ha suscitado controversia.

El Consejo de Ministros de 9 de julio de 2024 acordó la remisión a las Cortes Generales del Acuerdo, a los efectos de obtener la autorización para la manifestación del consentimiento de España para obligarse por dicho Acuerdo²⁴. Para evitar la aplicación del Acuerdo a la utilización de los recursos genéticos marinos o de la información digital sobre secuencias recolectados y generada, respectivamente, antes de la entrada en vigor del Acuerdo, España deberá realizar una declaración expresa en ese sentido en el momento de la manifestación del consentimiento²⁵.

3.2. La celebración del Acuerdo por la Unión Europea y los mecanismos de coordinación entre UE y EM para su aplicación

En lo que respecta a la Unión Europea, el Consejo acordó la aprobación del Acuerdo mediante la Decisión 2024/1830, de 17 de junio de 2024²⁶. El

²² Tribunal Supremo, STS (Sala de lo contencioso), de 2 de diciembre de 2005, ECLI:ES:TS:2005:8303, FJ 9.

²³ A título de ejemplo, España firmó el Protocolo al Tratado del Atlántico Norte relativo a la adhesión de la República de Montenegro, el 19 de mayo de 2016 (Instrumento de ratificación del Protocolo al Tratado del Atlántico Norte sobre la adhesión de Montenegro, hecho en Bruselas el 19 de mayo de 2016, BOE núm. 135, de 7 de junio de 2017).

²⁴ Referencia del Consejo de Ministros de 9 de julio de 2024 (disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/index.aspx>)

²⁵ Aunque el Acuerdo establece que la declaración se puede realizar en el momento de la firma o de la ratificación, de conformidad con el art. 21.1 de la Ley 25/2014 de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, España debería unir la excepción a la manifestación del consentimiento.

²⁶ Decisión (UE) 2024/1830 del Consejo, de 17 de junio de 2024, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, *DOUE*, L, 2024/1830, de 19 de julio de 2024, art. 1. Mediante la Decisión 2024/1830 del Consejo también se aprobó la declaración de competencia de la UE, exigida por el art. 67. 2 del Acuerdo y la excepción relativa a la no retroactividad conforme a lo establecido en los art. 10.1 y 70 del Acuerdo (art. 2 y 3 de la Decisión)

instrumento de aprobación en nombre de la Unión será depositado por la persona o personas que designe el presidente del Consejo²⁷. En cuanto a la fecha en la que la Unión manifestará el consentimiento en quedar vinculada por el Acuerdo, el preámbulo de la Decisión recuerda el compromiso de la UE y de los EM con la rápida ratificación y aplicación del Acuerdo y consigna la aspiración de la UE y los EM de ratificar el Acuerdo antes de la próxima Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Océanos²⁸, que se celebrará en Niza, en junio de 2025. Estas disposiciones reflejan el interés en mostrar la unidad de acción entre UE y EM, así como la necesidad de proceder con la máxima coordinación.

Se ha apuntado que las relaciones entre los EM y UE en la celebración de acuerdos mixtos son susceptibles de plantear algunos de los problemas más complejos del Derecho de la Unión²⁹, en la medida en que las materias que cubren entran en diferentes ámbitos de competencia. Son cuestiones cuyo análisis excedería el objeto y límites del presente trabajo³⁰. En todo caso, la interpretación y aplicación del Acuerdo exigirán una estrecha coordinación entre los Estados miembros y la Unión, habida cuenta de la conexión entre las diferentes materias reguladas por el Acuerdo y de los diferentes ámbitos competenciales bajo los que recaen. De hecho, la coordinación entre los Estados miembros y la Unión ha estado presente a lo largo de toda la negociación del Acuerdo, desde la etapa del Comité Preparatorio previo a la convocatoria de la Conferencia intergubernamental³¹. Las decisiones mediante las que el Consejo autorizó a la Comisión a participar en las negociaciones del Comité

²⁷ *Ibidem*, art. 4.

²⁸ *Ibidem*, disposiciones preambulares 3 y 4.

²⁹ En este sentido, KOUTRAKOS, Panos, "Confronting the Complexities of Mixed Agreements-Opinion 1/19 on the Istanbul Convention", *European Law Review*, vol.47, núm. 2, pp. 247-263, que cita las conclusiones presentadas por el Abogado General Hogan en el procedimiento de dictamen 1/19.

³⁰ Existe una bibliografía relativamente abundante al respecto. Permite obtener una visión de conjunto, entre otros, los análisis de GOSALBO BONO, Ricardo, "Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, 2015, pp. 231-320; CASTILLO DE LA TORRE, Fernando, "On 'Facultative' Mixity: Some Views from the North Side of the Rue de la Loi", en CHAMON, Merijn y GOVAERE, Inge (eds.) *EU External Relations Post-Lisbon: The Law and Practice of Facultative Mixity*, Brill, 2020, pp. 229-250; BOELAERT, Sonja, "Mixity versus Unity: a View from the Other Side of the Rue de la Loi", *Ibidem*, pp. 251-271.

³¹ Mediante la Decisión (UE) 2016/455, de 22 de marzo de 2016, el Consejo autorizó a la Comisión a negociar "en nombre de la Unión y sobre las cuestiones que sean competencia de la Unión y respecto de las cuales la Unión haya adoptado normas", sobre los elementos que debía reunir el borrador del futuro Acuerdo en las reuniones del Comité Preparatorio (Decisión (UE) 2016/455 del Consejo, de 22 de marzo de 2016, *DOUE*, L 79, de 30 de marzo de 2016, p. 32-33. Finalizada la labor del Comité Preparatorio y tras la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental por la Asamblea General, mediante decisión de 19 de marzo de 2018, el Consejo autorizó a la Comisión a negociar en nombre de la Unión Europea el futuro Acuerdo. Las divergencias entre la redacción del texto propuesto por la Comisión y la Decisión finalmente adoptada por el Consejo ponen de manifiesto las diferentes concepciones sobre el alcance y el ejercicio de las competencias en materia de acción exterior sustentadas por la Comisión y por el Consejo y EM. Para un análisis detallado del proceso, véase FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa, "Competencia exterior medioambiental de la Unión Europea y desarrollo progresivo del Derecho Internacional en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas", *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 47, 2019, pp. 111-158.

Preparatorio y en la negociación del Acuerdo señalan que la Comisión debe llevar a cabo dichas negociaciones en consulta con un comité especial, el previsto en artículo 218.4 del TFUE, y designan a tales efectos al Grupo de trabajo sobre el Derecho del Mar (COMAR)³². Aunque la Decisión 2024/1830 del Consejo no determina el grupo de trabajo que debe servir como foro de la coordinación, la naturaleza del Acuerdo y las materias cubiertas hacen que este grupo de trabajo, COMAR, sea probablemente el más idóneo para seguir desarrollando esa función de coordinación.

La Decisión 2024/1830 del Consejo evidencia la voluntad de mantener la diferenciación de los ámbitos competenciales de la UE y de los EM. Esta voluntad se hace presente en algunas de sus disposiciones³³ y, fundamentalmente, en la declaración de competencia aprobada por la Decisión³⁴. Por exigencia del art. 67 del Acuerdo, la UE y los EM debían determinar las responsabilidades que respectivamente les incumben en cuanto al cumplimiento de las obligaciones derivadas del Acuerdo. La Declaración de competencia formulada por la Unión para el Acuerdo³⁵ contrasta en varios aspectos con las declaraciones formuladas hasta el momento. Como ya se ha señalado, la delimitación de los ámbitos competenciales de la UE y los Estados miembros requerida por el Acuerdo, comprendía dos elementos estrechamente relacionados: por un lado, la determinación de las responsabilidades respectivas de UE y EM en lo referente a la aplicación del acuerdo y, por otro, la declaración del alcance de la competencia de la UE en relación con las materias reguladas por el Acuerdo.

La Declaración comienza con el segundo aspecto, el alcance de las competencias de la UE. Para ello, tras indicar las clases de competencias contempladas en los Tratados constitutivos y los principios aplicables a su ejercicio que resultan relevantes a los efectos del Acuerdo³⁶, la Declaración especifica los ámbitos materiales del Acuerdo sobre los que la UE tiene atribuidas competencias. Se trata, en primer lugar, de la competencia de la UE para celebrar tratados internacionales en el ámbito del medio ambiente y cumplir las obligaciones de ellos derivadas, una competencia compartida con los EM³⁷. La Declaración desglosa algunos de los criterios por los que se rige el ejercicio

³² Decisión (UE) 2016/455 del Consejo, art. 3. El mandato del Grupo de trabajo sobre el Derecho del Mar fue establecido por el Anexo III de la Decisión 98/392/CE del Consejo, de 23 de marzo de 1998, relativa a la celebración por la Comunidad Europea de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 y del Acuerdo de 28 de julio de 1994 relativo a la aplicación de la parte XI de dicha Convención (*DOCE*, L 179, de 23 de junio de 1998).

³³ Decisión (UE) 2024/1830 del Consejo, de 17 de junio de 2024, disposiciones preambulares 8 y 9, y el art. 1.2.

³⁴ *Ibidem*, art. 2.

³⁵ Declaración de competencia de la Unión Europea formulada de conformidad con el artículo 67, apartado 2, del Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, *DOUE*, L, 2024/1832, de 19 de julio de 2024.

³⁶ *Ibidem*, párr. 3.

³⁷ *Ibidem*, párr. 4.

de competencias compartidas con un nivel de detalle que no se encuentra en otras declaraciones³⁸. Se especifica que la Unión tendrá competencia exclusiva respecto de las materias regidas por el Acuerdo sobre las que la UE ha adoptado normas, “únicamente en la medida en que las disposiciones del Acuerdo o las decisiones de la Conferencia de las Partes en el Acuerdo puedan afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas en el sentido del artículo 3, apartado 2, del TFUE”³⁹. Frente a una interpretación extensiva de las competencias de la Unión, la Declaración añade que la celebración de Acuerdo por la UE no debe interpretarse como un uso de la facultad de la Unión de ejercer su competencia externa respecto a materias reguladas por el Acuerdo que son de competencia compartida en la medida en que la Unión aún no haya ejercido internamente dicha competencia. La Declaración precisa asimismo que, en el ámbito de las competencias compartidas, los EM conservan su competencia en la medida en que la Unión no la haya ejercido a nivel interno⁴⁰. Por consiguiente, concluye este apartado de la Declaración, la determinación del alcance de la competencia de la Unión en este ámbito exigirá un análisis pormenorizado de las relaciones entre el Acuerdo y las disposiciones de las medidas pertinentes del Derecho de la Unión que deberá realizarse caso por caso⁴¹. En segundo lugar, la Declaración indica que la UE y sus EM disponen de competencias paralelas en las áreas de la investigación y el desarrollo tecnológico y de la de la cooperación al desarrollo. En estos ámbitos, “el ejercicio de la competencia paralela de la Unión no podrá tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya”⁴². En tercer lugar, la Declaración apunta que la UE dispone de competencia exclusiva en materia de conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común, en virtud del artículo 3.1.d) del TFUE⁴³. Como es habitual en las declaraciones de competencia, se hace referencia al carácter dinámico y evolutivo del ámbito de aplicación y del ejercicio de las competencias de la

³⁸ En este sentido, la Declaración realizada para el Acuerdo se aproximaría a la Declaración de competencias de la Comunidad Europea respecto de las materias de que tratan la CNUDM de 10 de diciembre de 1982 y el Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de 28 de julio de 1994 (véase el texto en *DOUE*, L 179, de 23 de junio de 1998), aunque no llega al nivel de detalle de esta última ni incluye un listado de las normas adoptadas por la UE en los diferentes ámbitos. Se han apuntado diferentes motivos para explicar la tendencia a adoptar fórmulas más genéricas en las declaraciones de competencias, entre ellas, la evolución constante a que está sujeto el alcance de las competencias de la Unión. Sobre este particular, véase FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa, “Avances y retrocesos en materia de acuerdos mixtos y de acceso a la justicia para la protección del medio ambiente a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2011 en el asunto del oso pardo”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 29, 2013, pp. 1-27.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*. Consideraciones también presentes en la octava disposición del preámbulo de la Decisión (UE) 2024/1830.

⁴¹ Declaración de competencia, párr. 4.

⁴² *Ibidem*, párr. 5.

⁴³ *Ibidem*, párr. 6.

UE y se asume el compromiso de notificar al depositario las modificaciones relevantes⁴⁴.

Por lo que se refiere a la determinación de las responsabilidades respectivas de UE y EM en cuanto al cumplimiento del Acuerdo, la Declaración establece que “el ámbito de competencia de la Unión —al que corresponda la medida— dependerá de una evaluación interna del principal objetivo o componente de la medida que deba adoptarse en el marco del Acuerdo, así como de los objetivos y componentes más específicos de la posición que haya de determinar la Unión”⁴⁵. En cuanto al modo en que se efectuará este proceso de evaluación, el preámbulo de la Decisión (UE) 2024/1830 hace referencia al código de conducta elaborado por el Consejo, los EM y la Comisión, que establece “disposiciones internas entre la Unión y sus Estados miembros que reflejan sus respectivas responsabilidades en cuanto al cumplimiento de las obligaciones y el ejercicio de los derechos en virtud del Acuerdo, que será aplicable a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente Decisión. Estas disposiciones tienen debidamente en cuenta los intereses legítimos de la Unión y de sus Estados miembros en sus respectivos ámbitos de competencia, respetando debidamente sus derechos y obligaciones en virtud de la CNUDM”⁴⁶. La Declaración de competencias también difiere en este aspecto de las fórmulas habitualmente utilizadas, que suelen limitarse a afirmar que la Unión es responsable del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el tratado pertinente que estén contempladas en normas vigentes del Derecho de la Unión⁴⁷.

Las características del Acuerdo convertirán su aplicación en una tarea compleja para todas las Partes. Tanto España como la Unión Europea y los demás Estados miembros han manifestado su intención de convertirse en partes en el Acuerdo y de actuar de una manera coordinada. En este sentido, la Decisión 2024/1830 del Consejo articula los criterios para determinar el ámbito de competencias al que corresponden las diferentes medidas que deban adoptarse en virtud del Acuerdo. Ante la pluralidad de materias reguladas por el Acuerdo y la estrecha relación que puede existir entre medidas de aplicación correspondientes a diferentes ámbitos competenciales, se ha optado por que la determinación del alcance de la competencia de la UE se efectúe caso por caso, excluyendo de entrada posibles automatismos.

⁴⁴ *Ibidem*, párr. 4 *in fine*, y párr. 10.

⁴⁵ *Ibidem*, párr. 8.

⁴⁶ Decisión (UE) 2024/1830 del Consejo, considerando (10); Declaración de competencia de la Unión 2024/1831, párr. 8.

⁴⁷ Véase, a título de ejemplo, la Declaración de la Comunidad Europea en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 34 del Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobada por la Decisión del Consejo 2002/628/CE, de 25 de junio de 2002, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Cartagena sobre la bioseguridad, *DOUE*, L 201, de 31 de julio de 2002.