SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
de 14 de septiembre de 1999 *

En el asunto C-170/98,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Frank Benyon, Consejero Jurídico, y Bernard Mongin, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Reino de Bélgica, representado por el Sr. Jan Devadder, conseiller général de la direction générale des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Bélgica, 4, rue des Girondins,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento (CEE) nº 4055/86 del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, relativo a la aplicación del principio de

* Lengua de procedimiento: francés.

libre prestación de servicios al transporte marítimo entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros (DO L 378, p. 1), y en particular de sus artículos 3 y 4, apartado 1, al no haber procedido a adaptar el Acuerdo con la República del Zaire de forma que se brindara a los nacionales comunitarios un acceso justo, libre y no discriminatorio a los porcentajes de cargamentos que corresponden a Bélgica, o a denunciar el citado Acuerdo,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por los Sres.: P. Jann, Presidente de Sala, D.A.O. Edward (Ponente) y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. A. La Pergola;

Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de abril de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 8 de mayo de 1998, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), con objeto de que se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento (CEE) nº 4055/86 del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, relativo a la aplicación del principio de libre prestación de servicios al transporte marítimo entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros (DO L 378, p. 1), y en particular de sus artículos 3 y 4, apartado 1, al no haber procedido a adaptar el Acuerdo con la República del Zaire (actualmente, República Democrática del Congo) de forma que se brindara a los nacionales comunitarios un acceso justo, libre y no discriminatorio a los porcentajes de cargamentos que corresponden a Bélgica, o a denunciar el citado Acuerdo.

Sobre el marco jurídico

2 La finalidad del Reglamento nº 4055/86 es, de una parte, aplicar el Reglamento (CEE) nº 954/79 del Consejo, de 15 de mayo de 1979, relativo a la ratificación por los Estados miembros del Convenio de las Naciones Unidas relativo a un Código de Conducta para las Conferencias Marítimas, o a la adhesión de dichos Estados al Convenio (en lo sucesivo, «Código de Conducta») (DO L 121, p. 1), y, de otra parte, por lo que se refiere a los Estados que no habían ratificado tal Convenio, aplicar el propio Convenio.

3 El Código de Conducta fue adoptado el 6 de abril de 1974. Según su primer considerando, tiene por objeto mejorar el sistema de conferencias marítimas. La República del Zaire ratificó dicho Código en 1974 y el Reino de Bélgica en 1988.

4 El Reglamento nº 954/79 aplicó el Código de Conducta en Derecho comunitario. Para dar cumplimiento a determinados aspectos concretos del Código y hacerlo

compatible con el Derecho comunitario, el Consejo adoptó determinados Reglamentos, entre ellos el Reglamento nº 4055/86.

5 Este Reglamento atribuye a las compañías navieras derechos en materia de prestación de servicios marítimos entre Estados miembros así como entre Estados miembros y países terceros.

6 El artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 4055/896 dispone:

«La libre prestación de servicios de transporte marítimo entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros se aplicará a los nacionales de los Estados miembros que estén establecidos en un Estado miembro distinto del Estado al que pertenezca la persona a la que van dirigidos dichos servicios.»

7 A tenor del artículo 3 de este último Reglamento:

«Los acuerdos en materia de reparto de cargamentos contenidos en los Acuerdos bilaterales existentes concertados por los Estados miembros con terceros países se eliminarán paulatinamente o se ajustarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.»

8 El artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 4055/86 dispone:

«Los acuerdos de reparto de cargamento existentes que no hayan sido eliminados con arreglo al artículo 3 deberán ajustarse a la legislación comunitaria y, en particular:

a) en lo que se refiere al tráfico regulado por el Código de Conducta de las Conferencias Marítimas de las Naciones Unidas, deberán respetar dicho Código y las obligaciones de los Estados miembros en virtud del Reglamento (CEE) nº 954/79;

b) en lo que se refiere al tráfico no regulado por el Código de Conducta de las Conferencias Marítimas de las Naciones Unidas, los acuerdos deberán ajustarse tan pronto como sea posible y en todo caso antes del 1 de enero de 1993 a fin de permitir un acceso justo, libre y no discriminatorio de todos los ciudadanos de la Comunidad, definidos en el artículo 1, a los repartos de cargamento que correspondan a los Estados miembros de que se trate.»

9 El artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 4055/86 prevé:

«No se permitirá en el futuro concertar acuerdos en materia de reparto de cargamentos con países terceros salvo en aquellas circunstancias excepcionales en que las compañías navieras de líneas regulares de la Comunidad no tengan, de otra manera, la oportunidad efectiva de realizar un tráfico regular con destino al país tercero de que se trate o en procedencia de éste. En tales circunstancias se podrán permitir dichos acuerdos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6.»

10 Conforme a su artículo 12, el Reglamento nº 4055/86 entró en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, es decir, el 1 de enero de 1987.

11 El 5 de marzo de 1981, el Reino de Bélgica y la República del Zaire firmaron un Acuerdo en materia de transporte marítimo (en lo sucesivo, «Acuerdo belgo-zaireño»).

12 Según el artículo 1, apartado 1, del Acuerdo belgo-zaireño:

«El término "buque de la Parte contratante" significa cualquier barco mercante matriculado en el territorio de esta Parte y que enarbole su pabellón conforme a su legislación.»

13 El artículo 3, apartado 3, del Acuerdo belgo-zaireño dispone:

«En lo que se refiere al transporte de mercancías de cualquier índole intercambiadas entre ambas Partes por vía marítima, sea cual fuere el puerto de embarque o el de desembarque, el régimen que deberán aplicar las Partes contratantes a los buques explotados por sus respectivas compañías navieras nacionales se repartirá con arreglo al porcentaje 40/40/20, por lo que se refiere a los cargamentos del flete y en volumen.»

14 El artículo 4 del Acuerdo belgo-zaireño establece:

«Sin perjuicio de sus compromisos en el plano internacional, cada Parte contratante podrá disponer libremente de los derechos de tráfico que tiene atribuidos en virtud del presente Acuerdo.»

15 El artículo 18 del Acuerdo belgo-zaireño prevé:

«1. El presente Acuerdo entrará en vigor una vez que las Partes contratantes se hayan notificado recíprocamente el término de los procedimientos exigidos por sus respectivas legislaciones.

2. Permanecerá en vigor por tiempo indeterminado. Sin embargo, podrá ser denunciado en cualquier momento por escrito y por conducto diplomático, con un preaviso de 6 meses.»

16 La ratificación del Acuerdo belgo-zaireño fue notificada por el Reino de Bélgica a la República del Zaire el 13 de junio de 1983 y por esta última al Reino de Bélgica el 13 de abril de 1987.

Sobre el procedimiento administrativo previo

17 Al considerar que las cláusulas de reparto de los cargamentos contenidas en el Acuerdo belgo-zaireño son contrarias a lo dispuesto en el Reglamento nº 4055/86 y a las obligaciones que en él se establecen ya que reservan el transporte de los

cargamentos entre las Partes a los buques que enarbolen el pabellón de una o de la otra Parte o que estén explotados por personas o por entidades que tengan la nacionalidad de cualquiera de las dos Partes, la Comisión dirigió al Reino de Bélgica, el 10 de abril de 1991, un escrito de requerimiento.

18 En su respuesta de 7 de junio de 1991, el Gobierno belga indicó que en el caso de autos se trataba de un Acuerdo existente ya que había sido concertado antes de la entrada en vigor del Reglamento nº 4055/86 y que dicho Acuerdo se aplicaba *de facto* desde su firma en 1981, de forma que no resultaba contrario a lo dispuesto en el artículo 5 del referido Reglamento.

19 Al no considerar satisfactoria la respuesta dada por el Gobierno belga, la Comisión le dirigió, el 11 de octubre de 1993, un dictamen motivado en el cual indicaba que el Acuerdo belgo-zaireño era contrario a lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento nº 4055/86 y que reservaba el 40 % del tráfico a compañías navieras belgas con exclusión de las de los demás Estados miembros. La Comisión ha alegado, además, que dicha exclusión, al ser discriminatoria, se hallaba claramente prohibida por el artículo 1 del Reglamento nº 4055/86.

20 La Comisión ha aclarado además que se trataba de un nuevo Acuerdo por cuanto no entró en vigor hasta después del 1 de enero de 1987.

21 Sin embargo, después de analizar el expediente con mayor detenimiento y considerando que se habían cumplido las formalidades exigidas por la legislación belga para la entrada en vigor del Acuerdo belgo-zaireño antes de la entrada en vigor del Reglamento nº 4055/86, la Comisión llegó a la conclusión de que el referido Acuerdo podía considerarse un «Acuerdo existente», sujeto a lo dispuesto en los artículos 3 y 4 del Reglamento nº 4055/86.

22 Por consiguiente, el 11 de abril de 1996 la Comisión dirigió un escrito de requerimiento complementario al Reino de Bélgica. En dicho escrito, la Comisión reconocía que, no obstante las declaraciones efectuadas por el Gobierno belga en repetidas ocasiones y, en particular en su escrito de 7 de junio de 1991, no disponía de información alguna que indicara que se hubieran llevado a cabo las adaptaciones del Acuerdo belgo-zaireño. Por consiguiente, la Comisión afirmó que el Reino de Bélgica había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en los artículos 3 y 4 del Reglamento nº 4055/86 al no haber procedido a adaptar el citado Acuerdo con el fin de brindar a todos los nacionales comunitarios, tal como se definen en el artículo 1 del Reglamento nº 4055/86, un acceso justo, libre y no discriminatorio a los porcentajes de cargamentos que corresponden a Bélgica, o a denunciar el citado Acuerdo, tal como prevé el artículo 18, apartado 2, del Acuerdo belgo-zaireño.

23 En su respuesta del 30 de agosto de 1996, el Gobierno belga manifestó su satisfacción ya que la Comisión consideraba que, en lo sucesivo, el Acuerdo belgo-zaireño se hallaba comprendido dentro del ámbito de aplicación del artículo 4 del Reglamento nº 4055/86 y señalaba que iba a proseguir los esfuerzos necesarios para su adaptación.

24 A raíz de esta respuesta, la Comisión dirigió al Gobierno belga, el 23 de junio de 1997, un dictamen motivado complementario.

25 En su respuesta de 10 de septiembre de 1997, el Gobierno belga se mostró básicamente en desacuerdo con el planteamiento defendido por la Comisión en su dictamen motivado complementario, según el cual los plazos fijados para la adaptación de las estipulaciones existentes en materia de reparto de los cargamentos, en lo que atañe al tráfico regulado por el Código de Conducta, habían expirado el 30 de marzo de 1988. Con posterioridad a esta fecha, la Comisión favoreció la búsqueda de una solución pragmática preconizando un intercambio de escritos que anularan las estipulaciones existentes, habiendo llegado incluso a suspender durante un cierto tiempo el procedimiento de infracción.

26 Al no haber recibido ninguna notificación relativa a la adaptación efectiva del Acuerdo belgo-zaireño, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso

27 Según la Comisión, del artículo 1 del Reglamento nº 4055/86 se desprende que este último se refiere a la libre prestación de servicios de transporte marítimo entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros en favor de los nacionales de los Estados miembros que estén establecidos en un Estado miembro distinto de aquel al que pertenezca la persona a quien van dirigidos dichos servicios. Los artículos 3 y 5 del Reglamento nº 4055/86 establecieron las normas que regulan la situación frente a países terceros; el artículo 3 se aplica a los Acuerdos existentes y el artículo 5 contempla los Acuerdos futuros.

28 Al observar que el artículo 18 del Acuerdo belgo-zaireño prevé la intención de ambas Partes de no obligarse más que después de haber cumplido las formalidades exigidas por sus respectivas legislaciones y que el Reino de Bélgica había cumplido las citadas formalidades mediante la adopción de la Ley de 21 de abril de 1983 por la que se aprobó el citado Acuerdo, que fue notificada a la República del Zaire el 13 de junio de 1983, es decir, antes de la entrada en vigor del Reglamento nº 4055/86, la Comisión estima que el referido Acuerdo es un Acuerdo existente sujeto a lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de tal Reglamento.

29 Las únicas excepciones a la aplicación de la libre prestación de servicios, aplicada por el artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 4055/86, se hallan, en lo que atañe a las limitaciones unilaterales, en el artículo 2, introducidas «como excepción al artículo 1», y, por lo que se refiere al tráfico no regulado por el Código de Conducta, en el artículo 4, apartado 1, letra b), que concede un plazo adicional hasta el 1 de enero de 1993, lo más tarde.

30 En cambio, no se concede a los Estados miembros plazo alguno para la adaptación de las estipulaciones en materia de reparto de los cargamentos, por lo que se refiere al tráfico regulado por dicho Código de Conducta, conforme a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 4055/86.

31 Según la Comisión, de ello se desprende que aquellos Estados miembros que ya habían ratificado el Código de Conducta en la fecha de entrada en vigor del Reglamento nº 4055/86 debían adaptar o eliminar sin demora los Acuerdos bilaterales existentes, a saber, las estipulaciones en materia de reparto de los cargamentos.

32 Puesto que el Código de Conducta fue ratificado por el Reino de Bélgica en 1988, la Comisión alega que incumbía a este último adaptar los Acuerdos de reparto de los cargamentos en esta fecha.

33 La Comisión añade que, aun cuando el tráfico de que se trata se equiparase a un tráfico no regulado por el Código de Conducta, a tenor del artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 4055/86, la fecha límite para la adaptación de los Acuerdos bilaterales de que se trata era el 1 de enero de 1993. En suma, tanto si los tráficos se hallan regulados por el apartado 1, letra a), o por el apartado 1, letra b), del Reglamento nº 4055/86, el período para la adaptación de las disposiciones en materia de reparto de los cargamentos ha expirado desde hace mucho tiempo.

34 La Comisión subraya que no exige la denuncia del Acuerdo belgo-zaireño, sino tan sólo la adaptación o la eliminación de sus estipulaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento nº 4055/86 relativo a los Acuerdos «existentes». No obstante, de no aceptarse por la otra Parte del Acuerdo tal adaptación o eliminación, la denuncia total de dicho Acuerdo sería el último recurso para poner fin a la infracción. En cualquier caso, la finalidad del presente procedimiento es garantizar la desaparición de las estipulaciones en materia de reparto de los cargamentos.

35 El Gobierno belga manifiesta su disconformidad con el planteamiento de la Comisión según el cual el Acuerdo belgo-zaireño habría debido adaptarse en la fecha en la que el Reino de Bélgica ratificó el Código de Conducta. Según Bélgica, en ningún lugar se halla estipulado que los Acuerdos marítimos deban adaptarse a lo dispuesto en el Código de Conducta lo más tarde en la fecha en que el citado Código entró en vigor para los dos cocontratantes en el Acuerdo belgo-zaireño.

36 Además, dicho Gobierno considera que la pretensión de la Comisión de que se denuncie el Acuerdo belgo-zaireño resulta desproporcionada dado que el referido Acuerdo comprende una serie de disposiciones que no son contrarias al Derecho comunitario. En efecto, la adaptación del Acuerdo con la República Democrática del Congo (antigua República del Zaire) tan sólo afecta a los artículos 3 y 4, apartado 1, del Acuerdo belgo-zaireño.

37 El Gobierno belga alega que ha venido manifestando en todo momento su intención de modificar las disposiciones controvertidas. Además, el 22 de julio de 1998, las autoridades congolesas indicaron que querían reunir a la Comisión mixta prevista por el Acuerdo belgo-zaireño, si bien los acontecimientos políticos que se habían producido desde entonces habían hecho que resultara imposible que las negociaciones condujeran a un resultado concreto. Por lo tanto, el Reino de Bélgica indica que se compromete a finalizar la adaptación del Acuerdo belgo-zaireño, tan pronto como lo permita la situación política de la República Democrática del Congo.

38 Ha quedado acreditado (véanse, en particular, los apartados 21 y 28 de la presente sentencia) que, en el presente caso, no se trata de un Acuerdo futuro en el sentido del artículo 5 del Reglamento nº 4055/86 y, por lo tanto, que es un Acuerdo al cual son de aplicación los artículos 3 y 4 del citado Reglamento.

39 En lo que atañe a la determinación de la fecha a partir de la cual debía procederse a la adaptación del Acuerdo belgo-zaireño, el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 4055/86 distingue entre el tráfico regulado por el Código de Conducta, de una parte, y el no regulado por este Código, de otra. Tan sólo en lo relativo a este último tráfico, el Reglamento nº 4055/86 establece que los Estados miembros deberán adaptar los acuerdos antes del 1 de enero de 1993 para proceder a la adaptación prevista. Para el tráfico regulado por el Código de Conducta, no se establece plazo alguno para la adaptación de un Acuerdo.

40 El 30 de marzo de 1988, el Reino de Bélgica ratificó el Código de Conducta. Como ha destacado el Abogado General en el punto 10 de sus conclusiones, el hecho de que no se estableciera plazo alguno para la adaptación de los acuerdos

relativos al tráfico regulado por el citado Código de Conducta significa que las disposiciones del Acuerdo belgo-zaireño debían adaptarse inmediatamente después de que el Reino de Bélgica hubiera ratificado el referido Acuerdo.

41 El Gobierno belga no niega, en esencia, la existencia de la obligación de modificar las disposiciones controvertidas, si bien alega que los acontecimientos políticos que se produjeron en el Congo hicieron imposible que las negociaciones tuvieran resultados concretos. Dicho Gobierno se compromete a finalizar la adaptación del Acuerdo belgo-zaireño tan pronto como lo permita la situación política en el Congo.

42 A este respecto, procede señalar que la existencia de una situación política difícil en un tercer país contratante, como ocurre en el presente caso, no puede justificar la existencia de un incumplimiento. En efecto, si un Estado miembro se enfrenta con dificultades que hagan imposible la modificación de un Acuerdo, le incumbe denunciar el citado Acuerdo.

43 Procede pues declarar que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento nº 4055/86, y en particular de sus artículos 3 y 4, apartado 1, al no haber procedido a adaptar el Acuerdo belgo-zaireño de forma que se brindara a los nacionales comunitarios un acceso justo, libre y no discriminatorio a los porcentajes de los cargamentos que corresponden a Bélgica, o a denunciar el referido Acuerdo.

Costas

44 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra

parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Reino de Bélgica y al haberlo solicitado la Comisión, procede condenar en costas a dicho Estado.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

decide:

1) **Declarar que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento (CEE) nº 4055/86 del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, relativo a la aplicación del principio de libre prestación de servicios al transporte marítimo entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros, y en particular de sus artículos 3 y 4, apartado 1, al no haber procedido a adaptar el Acuerdo con la República del Zaire (actualmente, República Democrática del Congo) de forma que se brindara a los nacionales comunitarios un acceso justo, libre y no discriminatorio a los porcentajes de los cargamentos que corresponden a Bélgica, o a denunciar el citado Acuerdo.**

2) **Condenar en costas al Reino de Bélgica.**

Jann Edward Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de septiembre de 1999.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Primera

P. Jann