SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
de 2 de junio de 2005 *

En el asunto C-266/03,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 18 de junio de 2003,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. C. Schmidt y el Sr. W. Wils, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Gran Ducado de Luxemburgo, representado por el Sr. S. Schreiner, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann, Presidente de Sala, y la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente) y los Sres. K. Lenaerts, S. von Bahr y K. Schiemann Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de noviembre de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

1 En su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 CE, y del Reglamento (CEE)

nº 3921/91 del Consejo, de 16 de diciembre de 1991, por el que se determinan las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de mercancías [o] de personas por vía navegable en un Estado miembro (DO L 373, p. 1), así como del Reglamento (CE) nº 1356/96 del Consejo, de 8 de julio de 1996, relativo a las normas comunes aplicables al transporte de mercancías o personas por vía navegable entre los Estados miembros con el fin de obtener la libre prestación de servicios en dicho transporte (DO L 175, p. 7), al haber negociado, firmado, ratificado y puesto en vigor, individualmente, y al haberse negado a denunciar:

— el acuerdo entre el Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo y el Gobierno de la República Federal Checa y Eslovaca relativo al transporte por vía navegable, firmado en Luxemburgo el 30 de diciembre de 1992 (*Mémorial* A 1994, p. 579);

— el acuerdo entre el Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo y el Gobierno de Rumanía referente al transporte por vía navegable, firmado en Bucarest el 10 de noviembre de 1993 (*Mémorial* A 1995, p. 13), y

— el acuerdo entre el Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo y el Gobierno de la República de Polonia sobre navegación interior, firmado en Luxemburgo el 9 de marzo de 1994 (*Mémorial* A 1995, p. 1570).

Marco jurídico

Normativa comunitaria

Disposiciones del Tratado CE

2 El artículo 10 CE está redactado como sigue:

«Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión.

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

3 Por lo que respecta al ámbito de los transportes, el artículo 70 CE establece que los Estados miembros perseguirán los objetivos del Tratado en el marco de una política común.

4 El artículo 71 CE, apartado 1, dispone:

«Para la aplicación del artículo 70, y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de los transportes, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, establecerá:

a) normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros;

b) condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro;

c) medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes;

d) cualesquiera otras disposiciones oportunas.»

5 Basándose en esta última disposición, el Consejo adoptó los Reglamentos nºs 3921/91 y 1356/96.

Reglamento nº 3921/91

6 Conforme a su tercer considerando, el Reglamento nº 3921/91 pretende que se admita que los transportistas no residentes puedan efectuar transportes nacionales de mercancías o personas por vía navegable en las mismas condiciones que las que el Estado miembro imponga a sus propios transportistas.

7 A estos efectos, el artículo 1, párrafo primero, del mencionado Reglamento establece que, a partir del 1 de enero de 1993, se admitirá a todo transportista de mercancías o de personas por vía navegable para efectuar transportes nacionales de mercancías o de personas por vía navegable por cuenta ajena en un Estado miembro en el que no esté establecido, práctica denominada «cabotaje», siempre que esté establecido en un Estado miembro de conformidad con la legislación de dicho Estado miembro y, en su caso, esté autorizado en dicho Estado miembro para efectuar transportes internacionales de mercancías o de personas por vía navegable. El segundo párrafo del citado artículo establece que, en caso de que cumpla estas condiciones, el referido transportista podrá ejercer el cabotaje con carácter temporal en el Estado miembro de que se trate sin estar obligado a crear en éste una sede u otro tipo de establecimiento.

8 Además, el artículo 2, apartado 1, del mismo Reglamento dispone que, para ser admitido a efectuar el cabotaje, el transportista deberá utilizar exclusivamente buques cuyo propietario o propietarios sean personas físicas que tengan su domicilio en un Estado miembro y sean nacionales de un Estado miembro, o

personas jurídicas que tengan su domicilio social en un Estado miembro y pertenezcan mayoritariamente a nacionales de los Estados miembros.

9 Por último, según el artículo 6 del Reglamento nº 3921/91, las disposiciones de éste no afectarán a los derechos ya existentes con arreglo al Convenio revisado para la navegación del Rin, firmado en Mannheim el 17 de octubre de 1868 (en lo sucesivo, «Convenio de Mannheim»).

Reglamento nº 1356/96

10 Como se desprende de su título y de su segundo considerando, el Reglamento nº 1356/96 tiene como objetivo obtener la libre prestación de servicios en el ámbito del transporte de mercancías o personas por vía navegable entre los Estados miembros mediante la eliminación de toda restricción impuesta a los prestadores de servicios por su nacionalidad o por el hecho de que estén establecidos en un Estado miembro distinto de aquél en que debe realizarse la prestación.

11 Los artículos 1 y 2 de dicho Reglamento establecen que todo transportista de mercancías o personas por vía navegable queda autorizado a realizar operaciones de transporte entre Estados miembros y en tránsito por éstos, sin discriminación por motivos de nacionalidad o lugar de establecimiento. El citado artículo 2 recoge asimismo los requisitos de dicha autorización.

12 A tenor del artículo 3 del mismo Reglamento, las disposiciones de éste «no afectarán a los derechos ya existentes para los transportistas de países terceros en virtud del

Convenio revisado para la navegación del Rin (Convenio de Mannheim) y del Convenio de navegación en el Danubio (Convenio de Belgrado), ni a los derechos derivados de las obligaciones internacionales de la Comunidad».

Acuerdos bilaterales celebrados por el Gran Ducado de Luxemburgo

13 Los tres acuerdos bilaterales mencionados en el apartado 1 de la presente sentencia (en lo sucesivo, «acuerdos bilaterales controvertidos») contienen disposiciones relativas al transporte de personas y mercancías por vía navegable entre las partes contratantes y a la utilización recíproca de las vías navegables de éstas.

14 En particular, establecen que el transporte de personas o de mercancías por los buques de una parte contratante entre dos puertos de la otra parte (cabotaje) se supedita a una autorización especial de las autoridades competentes de esta última y que los buques de una parte contratante pueden transportar personas o mercancías entre los puertos de la otra parte y los de un tercer Estado (tráfico con Estados terceros) en los casos determinados por las autoridades competentes de las partes contratantes de que se trata.

15 Fueron ratificados por el Gran Ducado de Luxemburgo mediante las Leyes de 10 de abril de 1994, de 6 de enero de 1995 y de 24 de julio de 1995, respectivamente, y entraron en vigor el 6 de junio de 1994, el 3 de febrero y el 1 de octubre de 1995.

Antecedentes del litigio y procedimiento administrativo previo

16 El 28 de junio de 1991, la Comisión remitió al Consejo una recomendación para una decisión relativa a la apertura de negociaciones sobre la celebración de un acuerdo multilateral entre la Comunidad y terceros países en el ámbito del transporte de personas y mercancías por vía navegable.

17 Mediante Decisión de 7 de diciembre de 1992, el Consejo «autorizó a la Comisión para negociar un acuerdo multilateral sobre las normas aplicables al transporte fluvial de viajeros y mercancías entre la Comunidad Económica Europea, por una parte, y Polonia y los Estados partes del Convenio del Danubio (Hungría, Checoslovaquia, Rumanía, Bulgaria, antigua URSS, antigua Yugoslavia y Austria), por otra parte».

18 A raíz de la Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1992, la Comisión, mediante escrito de 24 de abril de 1993, solicitó a varios Estados miembros, entre ellos al Gran Ducado de Luxemburgo, «que se abstuvieran de cualesquiera iniciativas que pudieran comprometer el buen desarrollo de las negociaciones iniciadas en el ámbito comunitario y, en particular, que renunciaran a la ratificación de los acuerdos ya rubricados o firmados y a emprender nuevas negociaciones con los países de Europa central y oriental en materia de navegación interior».

19 El 8 de abril de 1994, el Consejo decidió que debía darse prioridad al desarrollo de las negociaciones con la República Checa, la República de Hungría, la República de Polonia y la República Eslovaca.

20 Por considerar que, al haber seguido negociando y al haber iniciado el procedimiento de aprobación parlamentaria de los acuerdos bilaterales controvertidos, el Gobierno luxemburgués había infringido lo dispuesto en el artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE), la Comisión, en un nuevo escrito de 12 de abril de 1994, reiteró su solicitud e instó al referido Gobierno a que no intercambiara los instrumentos de ratificación.

21 Las negociaciones multilaterales desarrolladas por la Comisión condujeron, el 5 de agosto de 1996, a la rúbrica de un proyecto de acuerdo multilateral, basándose en el cual la Comisión presentó al Consejo, el 13 de diciembre de 1996, una propuesta de Decisión sobre la celebración del Acuerdo por el que se establecen las condiciones para el transporte de mercancías y pasajeros por vías de navegación interior entre la Comunidad Europea, por una parte, y la República Checa, la República de Polonia y la República Eslovaca, por otra parte.

22 No obstante, a día de hoy, la Comunidad no ha celebrado ningún acuerdo multilateral con los países de que se trata.

23 Al haber tenido conocimiento de la entrada en vigor de los acuerdos bilaterales, la Comisión inició el procedimiento por incumplimiento previsto en el artículo 226 CE. Tras requerir al Gran Ducado de Luxemburgo para que presentase sus observaciones, el 28 de febrero de 2000 la Comisión emitió un dictamen motivado en el que instaba a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse al referido dictamen en un plazo de dos meses a partir de su notificación.

24 Por considerar que la situación seguía siendo insatisfactoria, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

25 La Comisión formula tres motivos en apoyo de su recurso. En primer lugar, reprocha al Gran Ducado de Luxemburgo haber invadido la competencia externa exclusiva de la Comunidad en el sentido de la sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, denominada «AETC» (22/70, Rec. p. 263). En segundo lugar, invoca la infracción del artículo 10 CE. En tercer lugar, sostiene que los acuerdos bilaterales controvertidos son incompatibles con el Reglamento nº 1356/96.

Sobre el primer motivo, basado en la invasión de la competencia externa exclusiva de la Comunidad

Alegaciones de las partes

26 Mediante su primer motivo, la Comisión sostiene que el Gran Ducado de Luxemburgo ha invadido la competencia exclusiva de la Comunidad en el sentido de la sentencia AETC, antes citada, al negociar, firmar, ratificar y poner en vigor los acuerdos bilaterales controvertidos. En su opinión, dichos acuerdos afectan a las normas comunes adoptadas por la Comunidad en el Reglamento nº 3921/91.

27 En concreto, la Comisión considera que, en cuanto que permiten, mediante una autorización especial, el acceso al cabotaje en Luxemburgo a transportistas de los países terceros de que se trata, los acuerdos bilaterales controvertidos afectan a las

normas comunes contenidas en el Reglamento nº 3921/91, en la medida en que éstas armonizan plenamente, a partir del 1 de enero de 1993, las condiciones de admisión al cabotaje en los Estados miembros de la Comunidad. Al reservarse así el derecho a conceder unilateralmente derechos de acceso a transportistas de países terceros fuera del marco comunitario, el Gran Ducado de Luxemburgo ha invadido la competencia externa exclusiva de la Comunidad.

28 A este respecto, la Comisión alega que el Reglamento nº 3921/91 no se refiere únicamente a los transportistas comunitarios, sino también a los de países terceros, puesto que su artículo 6 reconoce los derechos de acceso de los transportistas suizos en virtud del Convenio de Mannheim.

29 Según el Gobierno luxemburgués, la celebración de los acuerdos bilaterales controvertidos responde a una doble necesidad. Por un lado, es preciso evitar una discriminación entre transportistas nacionales y transportistas de otros Estados miembros y, por otro lado, es necesario terminar con la situación de vacío jurídico creada en las relaciones con los países de Europa central y oriental por la inexistencia de un acuerdo multilateral sobre la navegación fluvial a escala comunitaria. Asimismo, considera que, hasta que se celebre tal acuerdo, la Comunidad no puede prohibir a sus Estados miembros que se doten de instrumentos bilaterales provisionales.

30 Por otra parte, el mencionado Gobierno estima que el Reglamento nº 3921/91 sólo se refiere a los Estados miembros de la Comunidad y no a los países terceros.

31 El Gobierno luxemburgués señala también que la admisión de transportistas no residentes al derecho de cabotaje en Luxemburgo está supeditada a la autorización del Ministro de Transportes luxemburgués y que nunca se expidió tal autorización.

32 Además, dicho Gobierno añade que a partir del 1 de mayo de 2004, fecha de la adhesión de la República Checa, de la República de Polonia y de la República Eslovaca a la Unión Europea, los acuerdos bilaterales controvertidos han perdido toda validez jurídica.

33 Por último, el Gobierno luxemburgués alega que, en la fecha de interposición del presente recurso, el Gran Ducado de Luxemburgo era el único Estado miembro contra el cual había interpuesto la Comisión un recurso por incumplimiento, mientras que otros Estados miembros también habían celebrado y ratificado acuerdos bilaterales en materia de navegación fluvial con terceros Estados.

Apreciación del Tribunal de Justicia

34 Con respecto a la alegación del Gobierno luxemburgués de que la Comisión sólo interpuso un único recurso cuando otros Estados miembros habían celebrado acuerdos bilaterales con terceros Estados en materia de navegación fluvial, debe ser desestimada sin más.

35 En efecto, es preciso recordar que, por un lado, en el sistema establecido en el artículo 226 CE, la Comisión dispone de una facultad discrecional para interponer un recurso por incumplimiento y no corresponde al Tribunal de Justicia determinar si el ejercicio de dicha facultad es o no oportuno (sentencia de 10 de mayo de 2001, Comisión/Países Bajos, C-152/98, Rec. p. I-3463, apartado 20) y que, por otro lado, de todas formas, un Estado miembro no puede invocar el principio de reciprocidad y alegar un posible incumplimiento del Tratado por otro Estado miembro para justificar su propio incumplimiento (sentencias de 14 de febrero de 1984, Comisión/Alemania, 325/82, Rec. p. 777, apartado 11, y de 13 de febrero de 2003, Comisión/Italia, C-131/01, Rec. p. I-1659, apartado 46).

36 Asimismo, es preciso recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 11 de octubre de 2001, Comisión/Austria, C-110/00, Rec. p. I-7545, apartado 13).

37 Pues bien, en el presente caso, el plazo señalado en el dictamen motivado expiró el 28 de abril de 2000, de modo que la adhesión de la República Checa, de la República de Polonia y de la República Eslovaca a la Unión Europea no es relevante en el presente litigio.

38 Por consiguiente, procede pronunciarse sobre la supuesta existencia de una competencia externa exclusiva de la Comunidad en el sentido de la sentencia AETC, antes citada.

39 Si bien el Tratado CE no atribuye expresamente una competencia externa a la Comunidad en materia de transportes por vía navegable, los artículos 71 CE, apartado 1, y 80 CE, apartado 1, establecen, sin embargo, una facultad de actuación de la Comunidad en dicho ámbito.

40 Pues bien, en los apartados 16 a 18 y 22 de su sentencia AETC, antes citada, el Tribunal de Justicia ha declarado que la competencia de la Comunidad para celebrar acuerdos internacionales no sólo es atribuida explícitamente por el Tratado, sino que también puede derivarse de otras disposiciones del Tratado y de actos adoptados, en el marco de estas disposiciones, por las instituciones de la Comunidad; que, en particular, cada vez que la Comunidad, con el fin de aplicar una política común prevista por el Tratado, adopta disposiciones que establecen normas comunes, en la forma que fuere, los Estados miembros ya no tienen la facultad, bien actúen individual o incluso colectivamente, de contraer con Estados terceros obligaciones que afecten a dichas normas; que, en efecto, a medida que se establecen estas normas comunes, sólo la Comunidad puede asumir y ejecutar, con efecto para todo el ámbito de aplicación del ordenamiento jurídico comunitario, los compromisos contraídos frente a Estados terceros; y que, en la medida en que se adoptan normas comunitarias para realizar los fines del Tratado, los Estados miembros no pueden, fuera del marco de las instituciones comunes, contraer compromisos que puedan afectar a dichas normas o alterar su alcance.

41 En efecto, si los Estados miembros fueran libres de contraer compromisos internacionales que afectasen a normas comunes, se pondrían en peligro la consecución del objetivo perseguido por dichas normas así como la de la misión de la Comunidad y de los objetivos del Tratado.

42 El Tribunal de Justicia ha recordado, en particular, en su sentencia de 5 de noviembre de 2002, Comisión/Luxemburgo (C-472/98, Rec. p. I-9741), las circunstancias en las que puede verse afectado o alterado el alcance de las normas comunes por obligaciones internacionales y, por tanto, las condiciones en las que adquiere la Comunidad una competencia externa exclusiva como consecuencia del ejercicio de su competencia interna.

43 Así sucede cuando las obligaciones internacionales están comprendidas dentro del ámbito de aplicación de las normas comunes o, en cualquier caso, dentro de un ámbito ya cubierto en gran medida por tales normas, aunque no exista ninguna contradicción entre éstas y las referidas obligaciones (sentencia Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartado 88).

44 En consecuencia, cuando la Comunidad ha incluido en sus actos legislativos internos cláusulas relativas al trato que ha de otorgarse a los nacionales de países terceros o ha conferido expresamente a sus instituciones competencia para negociar con los países terceros, adquiere una competencia externa exclusiva en la medida cubierta por dichos actos (sentencia Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartado 89).

45 Lo mismo sucede también, aunque no exista una cláusula expresa que faculte a sus instituciones para negociar con países terceros, cuando la Comunidad haya llevado a cabo una armonización completa en un ámbito determinado, ya que las normas comunes así adoptadas podrían verse afectadas, en el sentido de la sentencia AETC, antes citada, si los Estados miembros conservaran libertad de negociación con los países terceros (sentencia Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartado 90).

46 Como se desprende de su título y de sus artículos 1 y 2, el Reglamento nº 3921/91 establece las condiciones de admisión en los transportes nacionales de mercancías o personas por vía navegable en un Estado miembro por lo que respecta únicamente a los transportistas comunitarios. En efecto, tales disposiciones sólo se refieren a los transportistas de mercancías o personas por vía navegable establecidos en un Estado miembro y que utilizan buques cuyo propietario o propietarios son personas físicas que tienen su domicilio en un Estado miembro y son nacionales de un Estado miembro, o personas jurídicas que tienen su domicilio social en un Estado miembro y pertenecen mayoritariamente a nacionales de los Estados miembros.

47 La referencia a los derechos ya existentes con arreglo al Convenio de Mannheim, que se recoge en el artículo 6 del Reglamento nº 3921/91, no puede llevar a una conclusión diferente, puesto que, como señala el Abogado General en el punto 58 de sus conclusiones, en virtud de dicha disposición, la Comunidad se limita a hacer constar los derechos derivados para Suiza del citado Convenio.

48 De lo anterior se deduce que el Reglamento nº 3921/91 no regula las condiciones de admisión de los transportistas no comunitarios en los transportes nacionales de mercancías o personas por vía navegable en un Estado miembro.

49 Puesto que los acuerdos bilaterales controvertidos no están comprendidos dentro de un ámbito ya cubierto por el Reglamento nº 3921/91, no cabe considerar, por consiguiente, que afecten a éste por lo que se refiere al motivo invocado por la Comisión.

50 Además, el hecho mismo de que el Reglamento nº 3921/91 no regule la situación de los transportistas establecidos en terceros países que operan dentro de la Comunidad demuestra que la armonización realizada por dicho Reglamento no es completa.

51 En consecuencia, la Comisión no puede sostener fundadamente que la Comunidad adquirió una competencia externa exclusiva, en el sentido de la sentencia AETC, antes citada, en el ámbito regulado por los acuerdos bilaterales controvertidos.

52 En estas circunstancias, debe desestimarse el primer motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 10 CE

Alegaciones de las partes

53 Mediante su segundo motivo, la Comisión sostiene que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 CE puesto que, al negociar, firmar, ratificar y poner en vigor los acuerdos bilaterales controvertidos después de que el Consejo decidiera, el 7 de diciembre de 1992, autorizar a la Comisión para que negociara un acuerdo en nombre de la Comunidad, el referido Estado miembro ha puesto en peligro la ejecución de dicha decisión. En su opinión, la negociación por parte de la Comisión de un acuerdo en nombre de la Comunidad y su posterior firma por el Consejo resultan

inevitablemente más complejas por la interferencia de iniciativas individuales de un Estado miembro. Considera asimismo que, en la negociación con países terceros, se debilita la posición de la Comunidad, toda vez que ésta y los Estados miembros se presentan de forma dispersa.

54 Además de las alegaciones ya expuestas en el apartado 30 de la presente sentencia, el Gobierno luxemburgués aduce que los acuerdos bilaterales controvertidos fueron negociados antes del 7 de diciembre de 1992, fecha en la que el Consejo autorizó a la Comisión para que negociara un acuerdo multilateral en nombre de la Comunidad.

55 Por otra parte, según dicho Gobierno, la Decisión del Consejo de 8 de abril de 1994 constituye, en realidad, un nuevo mandato de negociación que sustituyó al de 7 de diciembre de 1992.

56 Por último, el Gobierno luxemburgués señala que se declaró dispuesto a denunciar los acuerdos bilaterales controvertidos a partir de la entrada en vigor de un acuerdo multilateral a escala comunitaria.

Apreciación del Tribunal de Justicia

57 El artículo 10 CE obliga a los Estados miembros a facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión y a abstenerse de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del Tratado.

58 Este deber de cooperación leal es de aplicación general y no depende ni del carácter exclusivo o no de la competencia comunitaria de que se trate ni del posible derecho de los Estados miembros a contraer obligaciones frente a países terceros.

59 A este respecto, es preciso recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los Estados miembros están sujetos a deberes particulares de acción y de abstención en una situación en que la Comisión ha presentado al Consejo propuestas que, aunque éste no ha aceptado, constituyen el punto de partida de una acción comunitaria concertada (véase la sentencia de 5 de mayo de 1981, Comisión/Reino Unido, 804/79, Rec. p. I-1045, apartado 28).

60 Pues bien, la adopción de una decisión mediante la cual se autoriza a la Comisión a negociar un acuerdo multilateral en nombre de la Comunidad marca el comienzo de una acción comunitaria concertada en el plano internacional y supone, por ello, para los Estados miembros, si no un deber de abstenerse, cuando menos una obligación de estrecha cooperación entre éstos y las instituciones comunitarias de modo que se facilite el cumplimiento de la misión de la Comunidad y se garantice la unidad y la coherencia de la acción y de la representación internacionales de ésta.

61 En el presente caso, ha quedado acreditado que después de que el Consejo hubiese autorizado, mediante la Decisión de 7 de diciembre de 1992, a la Comisión para que negociara un acuerdo multilateral en nombre de la Comunidad, el Gran Ducado de Luxemburgo negoció, firmó, ratificó y puso en vigor los acuerdos bilaterales controvertidos sin haber cooperado o haberse concertado con la Comisión. Al actuar así, dicho Estado miembro ha puesto en peligro el cumplimiento de la misión de la Comunidad y la realización de los fines del Tratado.

62 La consulta a la Comisión era tanto más obligada cuanto que el Consejo y la Comisión, por lo que se refiere al procedimiento de negociación de dicho acuerdo, habían convenido aplicar las normas de conducta recogidas en un pacto de caballeros anejo al mandato de negociación de 7 de diciembre de 1992 y que establecían una estrecha coordinación entre la Comisión y los Estados miembros. A este respecto, el título II, punto 3, letra d), de dicho pacto de caballeros dispone que «la Comisión se expresará durante las negociaciones en nombre de la Comunidad y los representantes de los Estados miembros sólo podrán intervenir previa invitación de la Comisión» y que «los representantes de los Estados miembros se abstendrán de tomar cualquier medida que pueda afectar a la buena actuación de la Comisión en el ejercicio de sus funciones».

63 Si bien es posible, como sostiene el Gobierno luxemburgués, que las negociaciones sobre el acuerdo con la República Federal Checa y Eslovaca se abrieran antes de la Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1992, no es menos cierto que todos los acuerdos bilaterales controvertidos se firmaron y ratificaron después de tal fecha.

64 Por otra parte, no se desprende en absoluto de los autos que la Decisión del Consejo de 8 de abril de 1994 constituya un nuevo mandato de negociación que sustituya al de 7 de diciembre de 1992. Sólo consta que dicha Decisión vino a precisar y completar el mandato que se había dado a la Comisión en 1992.

65 Por último, como señala el Abogado General en el punto 76 de sus conclusiones, la circunstancia de que el Gobierno luxemburgués se declarara dispuesto a denunciar los acuerdos bilaterales controvertidos a partir de la entrada en vigor de un acuerdo

multilateral que obligase a la Comunidad no puede demostrar que se ha respetado la obligación de cooperación leal establecida en el artículo 10 CE.

66 De lo anterior se deduce que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 CE, al haber negociado, firmado, ratificado y puesto en vigor los acuerdos bilaterales controvertidos sin haber cooperado o haberse concertado con la Comisión.

67 De todo ello se desprende que el segundo motivo está fundado en el sentido indicado en el apartado anterior.

Sobre el tercer motivo, basado en la incompatibilidad de los acuerdos bilaterales controvertidos con el Reglamento nº 1356/96

Alegaciones de las partes

68 Mediante su tercer motivo, la Comisión sostiene que el mantenimiento, tras la adopción del Reglamento nº 1356/96, de las disposiciones de los acuerdos bilaterales controvertidos que prevén la posibilidad de que los buques matriculados en los países terceros de que se trata presten servicios de transporte por vía navegable entre el Gran Ducado de Luxemburgo y otros Estados miembros de la Comunidad, mediante una autorización especial de la autoridad competente, es incompatible con los artículos 1 y 2 de dicho Reglamento así como con los objetivos generales de éste.

69 A juicio de la Comisión, al permitir la concesión unilateral de derechos de acceso por el Gran Ducado de Luxemburgo o, al menos, al reservar a dicho Estado miembro el derecho a conceder unilateralmente derechos de acceso sobre puertos en el interior de la Comunidad a transportistas que no cumplan las condiciones previstas en el Reglamento nº 1356/96, los acuerdos bilaterales controvertidos modifican, de modo unilateral y fuera del control de la Comunidad, la naturaleza y el alcance de las normas relativas a la libre prestación intracomunitaria de servicios de transporte por vía navegable tal y como se definen en el Derecho comunitario. Pues bien, según la Comisión, queda acreditado que los transportistas y las empresas de navegación polacas, rumanas, checas y eslovacas susceptibles de ser autorizados, de conformidad con los acuerdos bilaterales controvertidos, a prestar servicios de transporte entre el Gran Ducado de Luxemburgo y los demás Estados miembros de la Comunidad no cumplen ninguna de dichas condiciones.

70 El Gobierno luxemburgués alega que el Reglamento nº 1356/96 regula los transportes por vía navegable entre Estados miembros y sólo se refiere a los transportistas comunitarios, mientras que los transportistas establecidos en países terceros están excluidos o quedan comprendidos en otras disposiciones comunitarias.

Apreciación del Tribunal de Justicia

71 Es preciso recordar que el principal objetivo del Reglamento nº 1356/96 es la realización de la libre prestación de servicios en el ámbito del transporte de mercancías o personas por vía navegable entre los Estados miembros mediante la eliminación de toda restricción o discriminación impuesta a los prestadores de servicios por motivos de su nacionalidad o lugar de establecimiento.

72 Según el artículo 2 del Reglamento nº 1356/96, dicho régimen de libre prestación de servicios de transporte de mercancías o personas por vía navegable lo disfruta todo transportista que:

— está establecido en un Estado miembro conforme a la legislación de dicho Estado;

— está facultado para realizar en tal Estado transportes internacionales de mercancías o personas por vía navegable;

— utiliza, en las operaciones de transporte anteriormente mencionadas, embarcaciones de navegación interior matriculadas en un Estado miembro o, si no están matriculadas, que posean un certificado de pertenencia a la flota de un Estado miembro, y

— cumple los requisitos que figuran en el artículo 2 del Reglamento nº 3921/91, es decir, utiliza buques cuyo propietario o propietarios son personas físicas que tienen su domicilio en un Estado miembro y son nacionales de un Estado miembro, o personas jurídicas que tienen su domicilio social en un Estado miembro y pertenecen mayoritariamente a nacionales de los Estados miembros.

73 Como señala el Abogado General en los puntos 85 y 86 de sus conclusiones, si bien el Reglamento nº 1356/96 establece un régimen de libre prestación de servicios de transporte por vía navegable entre los Estados miembros de la Comunidad a favor de los transportistas establecidos en ellos, es preciso señalar que el sistema así creado por el Reglamento nº 1356/96 no tiene por objeto o efecto impedir que los transportistas establecidos en países terceros o los buques matriculados en éstos presten tales servicios entre Estados miembros de la Comunidad.

74 Por otra parte, como señala el Abogado General en los puntos 87 a 89 de sus conclusiones, los acuerdos bilaterales controvertidos no crean un sistema de libre prestación de servicios de transporte de mercancías o personas por vía navegable entre Estados miembros a favor de los transportistas checos, polacos, eslovacos y rumanos, sino que se limitan a prever la posibilidad, en casos estrictamente definidos y mediante una autorización de las autoridades competentes de las partes, de que los buques matriculados en los países terceros de que se trata presten tales servicios entre el Gran Ducado de Luxemburgo y otros Estados miembros de la Comunidad.

75 De lo anterior se desprende que, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, las disposiciones de los acuerdos bilaterales controvertidos no modificaron ni la naturaleza ni el alcance de las disposiciones del Reglamento nº 1356/96.

76 En estas circunstancias, procede desestimar el tercer motivo.

77 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede, por un lado, declarar que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 CE, al haber negociado, firmado, ratificado y puesto en vigor los acuerdos bilaterales controvertidos sin haber cooperado o haberse concertado con la Comisión y, por otro lado, desestimar el recurso en todo lo demás.

Costas

78 A tenor del artículo 69, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal de Justicia podrá repartir las costas o decidir que cada parte abone sus propias costas. Dado que el recurso de la Comisión sólo se ha estimado parcialmente, procede decidir que cada parte cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

1) **Declarar que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 CE, al haber negociado, firmado, ratificado y puesto en vigor, sin haber cooperado o haberse concertado con la Comisión:**

— **el Acuerdo entre el Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo y el Gobierno de la República Federal Checa y Eslovaca relativo al transporte por vía navegable, firmado en Luxemburgo el 30 de diciembre de 1992;**

— **el Acuerdo entre el Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo y el Gobierno de Rumanía referente al transporte por vía navegable, firmado en Bucarest el 10 de noviembre de 1993, y**

— **el Acuerdo entre el Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo y el Gobierno de la República de Polonia sobre navegación interior, firmado en Luxemburgo el 9 de marzo de 1994.**

2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

3) **La Comisión de las Comunidades Europeas y el Gran Ducado de Luxemburgo cargarán con sus propias costas.**

Firmas