CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PHILIPPE LÉGER presentadas el 25 de noviembre de 2004 [1]

1. Mediante el presente 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, 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, [2] y, por último, 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. [3]

2. La Comisión reprocha al Gran Ducado de Luxemburgo la negociación, celebración, ratificación y puesta en vigor, individualmente, de acuerdos bilaterales relativos a la navegación fluvial, con la República Federal Checa y Eslovaca, Rumanía y Polonia, y haberse negado a denunciar esos acuerdos.

3. El Gobierno de Luxemburgo discute el fondo del incumplimiento imputado, si bien ha manifestado su intención de denunciar los acuerdos bilaterales litigiosos.

4. El presente asunto, como se podrá comprobar, constituye una prolongación, en el sector del transporte por vía navegable, de las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia en los asuntos denominados de «cielo abierto», [4] relativos a los acuerdos bilaterales celebrados por varios Estados miembros con los Estados Unidos de América en el sector del transporte aéreo.

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 373, p. 1.

3 — DO L 175, p. 7.

4 — Sentencias de 5 de noviembre de 2002, Comisión/Reino Unido (C-466/98, Rec. p. I-9427), Comisión/Dinamarca (C-467/98, Rec. p. I-9519), Comisión/Suecia (C-468/98, Rec. p. I-9575), Comisión/Finlandia (C-469/98, Rec. p. I-9627), Comisión/Bélgica (C-471/98, Rec. p. I-9681), Comisión/Luxemburgo (C-472/98, Rec. p. I-9741), Comisión/Austria (C-475/98, Rec. p. I-9797) y Comisión/Alemania (C-476/98, Rec. p. I-9855).

I. Marco jurídico

A. *Derecho comunitario*

1. Artículo 10 CE

5. Conforme a este artículo:

«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».

2. Normas comunitarias en materia de transporte por vía navegable

6. El título V del Tratado CE se refiere a los transportes. En el artículo 70 CE, se prevé que, en esta materia, los Estados miembros «perseguirán los objetivos del presente Tratado [...] en el marco de una política común de transportes».

7. Para poner en práctica esta política común, el artículo 71 CE, apartado 1, dispone que «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».

8. El artículo 80 CE, apartado 1, prevé que «las disposiciones del presente título se aplicarán a los transportes por ferrocarril, carretera o vías navegables».

9. La política comunitaria de transportes por vía navegable comprende diversos aspectos, como el saneamiento estructural de la navegación interior, la armonización de los requisitos de obtención y reconocimiento mutuo de los títulos nacionales de patrón de embarcaciones de navegación interior, los servicios de transporte por vía navegable prestados en un Estado miembro por transportistas no residentes y el transporte de mercancías o personas por vía navegable entre Estados miembros.

10. Estos dos últimos aspectos de la política comunitaria de transportes por vía navegable han sido regulados por los Reglamentos nºs 3921/91 y 1356/96 respectivamente.

11. El objetivo del Reglamento nº 3921/91 consiste en suprimir las restricciones relativas a los prestadores de servicios de transporte por vía navegable que estén basadas en su nacionalidad o en la circunstancia de que estén establecidos en un Estado miembro distinto de aquel en que debe realizarse la prestación. Conforme al principio general de la igualdad de trato, los transportistas no residentes deben por tanto ser autorizados, según dicho Reglamento, para efectuar transportes nacionales de mercancías o personas por vía navegable en las mismas condiciones que impone el Estado miembro de que se trate a sus propios transportistas.

12. Esta facultad, que, a partir del 1 de enero de 1993, permite a cualquier transportista de mercancías o personas efectuar, con carácter provisional, transportes nacionales por cuenta ajena en un Estado miembro en el que no está establecido, práctica que se denomina «cabotaje», está sujeta a condiciones relativas al transportista y a las embarcaciones utilizadas por éste.

13. En lo que respecta a los requisitos relativos al transportista, del artículo 1 del Reglamento nº 3921/91 se desprende que el cabotaje en un Estado miembro puede ser realizado por todo transportista que esté establecido en un Estado miembro de conformidad con la legislación de éste y, en su caso, esté autorizado en dicho Estado miembro para efectuar transportes internacionales de mercancías o de personas por vía navegable.

14. En cuanto a los requisitos relativos a las embarcaciones utilizadas por el transportista para llevar a cabo el cabotaje en un Estado

miembro, el artículo 2, apartado 1, estipula que debe tratarse de 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 o pertenezcan mayoritariamente a nacionales de los Estados miembros.

15. Por último, el artículo 6 del Reglamento nº 3921/91 establece que sus disposiciones «no afectarán a los derechos ya existentes con arreglo al Convenio revisado para la navegación del Rin (Convenio de Mannheim)». [5]

16. En cuanto al Reglamento nº 1356/96, su objetivo consiste en obtener la libre prestación de servicios en el sector de los transportes de mercancías o personas por vía navegable entre Estados miembros. En este sentido prevé, al igual que el Reglamento nº 3921/91, la supresión de las restricciones relativas a los prestadores de servicios que estén basadas en su nacionalidad o en la circunstancia de que estén establecidos en un Estado miembro distinto de aquel en que debe realizarse la prestación.

5 — Ese Convenio, firmado el 17 de octubre de 1868 en Mannheim, enuncia los principios de libertad de navegación en el Rin y de igualdad de trato de los transportistas fluviales y de las flotas. Son partes de dicho Convenio el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Confederación Helvética.

17. Según el primer considerando del Reglamento nº 1356/96, «la creación de una política común de transportes supone, entre otras cosas, el establecimiento de normas comunes aplicables al acceso al mercado del transporte internacional de mercancías y personas por vía navegable en el territorio de la Comunidad; [...] dichas normas deben fijarse de manera que contribuyan a la realización del mercado interior del transporte».

18. Por otra parte, el tercer considerando de dicho Reglamento expone el contexto y los motivos de su adopción. De dicho considerando se desprende que, tras la adhesión de nuevos Estados miembros, los regímenes divergentes entre Estados miembros, derivados de acuerdos bilaterales celebrados entre los Estados miembros y los nuevos Estados adherentes, han hecho necesario establecer «normas comunes para garantizar el buen funcionamiento del mercado interior del transporte y, más concretamente, evitar distorsiones de la competencia y perturbaciones de la organización del mercado correspondiente».

19. De los artículos 1 y 2 del Reglamento nº 1356/96 resulta, en sustancia, que todo transportista de mercancías o personas por vía navegable está autorizado a realizar operaciones de transporte y de tránsito entre Estados miembros, sin discriminación por motivos de nacionalidad o lugar de establecimiento, siempre que cumpla los siguientes

requisitos: estar establecido en un Estado miembro conforme a la legislación de dicho Estado, estar facultado para realizar en tal Estado transportes internacionales de mercancías o personas por vía navegable, utilizar en esas operaciones de transporte embarcaciones de navegación interior matriculadas en un Estado miembro o que posean un certificado de pertenencia a la flota de un Estado miembro y cumplir los requisitos que figuran en el artículo 2 del Reglamento nº 3921/91. [6]

20. Por último, el artículo 3 del Reglamento nº 1356/96 prevé que las disposiciones de dicho Reglamento «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), [7] ni a los derechos derivados de las obligaciones internacionales de la Comunidad».

B. *Acuerdos bilaterales firmados y aprobados por el Gran Ducado de Luxemburgo*

21. El Gran Ducado de Luxemburgo ha firmado tres acuerdos bilaterales relativos al transporte por vía navegable con los siguientes países respectivamente:

— la República Federal Checa y Eslovaca, el 30 de diciembre de 1992, este Acuerdo fue aprobado por el Congreso de los diputados del Gran Ducado de Luxemburgo el 10 de abril de 1994 y entró en vigor el 6 de junio de 1994;

— Rumanía, el 10 de noviembre de 1993; este Acuerdo fue aprobado por el Congreso de los diputados del Gran Ducado de Luxemburgo el 6 de enero de 1995 y entró en vigor el 3 de febrero de 1995;

— Polonia, el 9 de marzo 1994; este Acuerdo fue aprobado por el Congreso de los diputados del Gran Ducado de Luxemburgo el 24 de julio de 1995 y entró en vigor el 1 de octubre de 1995.

22. Estos acuerdos bilaterales establecen normas relativas a los transportes de personas y mercancías por vía navegable entre las partes contratantes y sobre la utilización recíproca de las vías navegables de cada parte por las embarcaciones de la otra parte. Asimismo, prevén que el tráfico de embarcaciones de una parte entre los puertos de la

6 — Véase el punto 14 de las presentes conclusiones.

7 — El Convenio relativo al régimen de navegación en el Danubio fue firmado el 18 de agosto de 1948 en Belgrado, por Bulgaria, Hungría, Rumanía, Checoslovaquia, Ucrania, Unión Soviética y Yugoslavia. Tiene por objeto, en particular, garantizar la libre navegación en el Danubio.

otra parte y los puertos de un tercer Estado ajeno a dichos acuerdos, que entrañe el embarco o desembarco de pasajeros y la carga o descarga de mercancías (tráfico con los Estados terceros), está sometido a la autorización previa de las autoridades competentes.

C. Proyecto de acuerdo multilateral entre la Comunidad Europea y varios países terceros

23. En el ámbito de las relaciones exteriores de la Comunidad con países terceros, el Consejo, en su sesión de 7 de diciembre de 1992, decidió autorizar a la Comisión «para negociar un acuerdo 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». [8] El objetivo general de las negociaciones era celebrar un acuerdo multilateral único entre la Comunidad y los países antes citados, relativo a las normas aplicables al transporte fluvial de pasajeros y mercancías entre los países interesados.

24. Estas negociaciones estaban motivadas, en particular, por la necesidad de establecer una red europea eficaz de transportes por vía navegable con el fin de reducir la saturación de las redes de transporte este-oeste, especialmente después de la apertura del canal Rin-Meno-Danubio en 1992.

25. Teniendo en cuenta, en particular, las perturbaciones políticas y económicas que sufrieron en esa época algunos Estados de la región del Danubio, el Consejo decidió, el 8 de abril de 1994, que debía concederse prioridad a las negociaciones con Hungría, Polonia, la República Checa y Eslovaquia.

26. Tras esas negociaciones, la Comisión presentó al Consejo, el 13 de diciembre de 1996, una propuesta de decisión sobre la celebración del acuerdo que establece las condiciones que regulan el transporte por vía navegable de mercancías y pasajeros entre la Comunidad Europea, por una parte, y la República Checa, la República de Polonia y la República Eslovaca, por otra. [9]

27. A día de hoy, esa propuesta de decisión no ha sido adoptada por el Consejo.

8 — Doc. 10828/92 Trans 178 Relex 72. Teniendo en cuenta que el período de referencia pertinente para el presente recurso es anterior al 1 de mayo de 2004, fecha de la adhesión de algunos de esos países a la Unión Europea, éstos serán denominados «países terceros» en mi exposición.

9 — COM(96) 634 final.

II. Procedimiento administrativo previo

28. A raíz de la decisión del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, antes citada, que autoriza a la Comisión a negociar con algunos países terceros de Europa central y oriental un acuerdo multilateral en materia de transporte fluvial, la Comisión, mediante escrito de 24 de abril de 1993, solicitó a varios Estados miembros, entre ellos el Gran Ducado de Luxemburgo, «abstenerse de cualesquiera iniciativas que pudieran comprometer el buen desarrollo de las negociaciones iniciadas en el ámbito comunitario y, en particular, renunciar a la ratificación de los acuerdos [bilaterales] ya firmados o suscritos y a emprender nuevas negociaciones con los países de Europa central y oriental en materia de navegación interior».

29. Después de remitir un nuevo escrito el 12 de abril de 1994, al que las autoridades luxemburguesas respondieron con una toma de posición de 9 de mayo de 1994, la Comisión inició el procedimiento administrativo previo, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), mediante un escrito de requerimiento de 10 de abril de 1995. La Comisión consideró que la continuación por el Gran Ducado de Luxemburgo de los procedimientos de celebración de acuerdos bilaterales con la República Checa y Eslovaquia vulneraba el Derecho comunitario.

30. Mediante escrito de 2 de diciembre de 1998, la Comisión remitió al Gobierno luxemburgués un escrito de requerimiento complementario por el que extendía sus imputaciones a los acuerdos bilaterales celebrados por el Gran Ducado de Luxemburgo con Rumanía y Polonia.

31. Por no quedar satisfecha con las respuestas facilitadas por dicho Gobierno, remitió a éste, el 28 de febrero de 2000, un dictamen motivado. El Gobierno luxemburgués respondió a dicho dictamen motivado mediante escrito de 17 de mayo de 2000.

32. Esa respuesta no convenció a la Comisión, que ha interpuesto, en virtud del artículo 226 CE, el presente recurso mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 18 de junio de 2003.

III. El recurso

33. En apoyo de su recurso, la Comisión formula tres motivos contra el Gran Ducado de Luxemburgo.

34. El primer motivo se refiere a la violación por ese Estado miembro de la competencia

externa exclusiva de la Comunidad, en el sentido de la sentencia «AETC». [10]

35. El segundo motivo versa sobre el incumplimiento por el Gran Ducado de Luxemburgo de sus obligaciones derivadas del artículo 10 CE.

36. El tercer motivo se refiere a la incompatibilidad con el Reglamento nº 1356/96 de los acuerdos bilaterales celebrados entre el Gran Ducado de Luxemburgo, por una parte, y la República Federal Checa y Eslovaca, Rumanía y Polonia, por otra.

A. *Sobre el primer motivo basado en la violación de la competencia externa exclusiva de la Comunidad en el sentido de la sentencia AETC*

1. Alegaciones de las partes

37. La Comisión reprocha al Gran Ducado de Luxemburgo la vulneración de la competencia exclusiva comunitaria, en el sentido de la sentencia AETC, al negociar, celebrar, ratificar y poner en vigor acuerdos bilaterales con la República Federal Checa y Eslovaca, Rumanía y Polonia. En efecto, según la Comisión, dichos acuerdos afectan a las normas comunes adoptadas por la Comunidad en el Reglamento nº 3921/91, por el que se determinan las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de mercancías de personas por vía navegable en un Estado miembro.

38. En particular, la Comisión estima que los acuerdos bilaterales controvertidos, y en particular las disposiciones de éstos que permiten, mediante una autorización especial, el acceso al cabotaje en el Gran Ducado de Luxemburgo a transportistas de los países terceros de que se trata, afectan a las normas comunitarias contenidas en el Reglamento nº 3921/91, en la medida en que dichas normas armonizan íntegramente, a partir del 1 de enero de 1993, las condiciones relativas al cabotaje en los Estados miembros de la Comunidad. Asimismo, al reservarse el derecho de conceder unilateralmente derechos de acceso a transportistas de países terceros fuera del marco comunitario, el Gran Ducado de Luxemburgo ha vulnerado la competencia externa exclusiva de la Comunidad, según la Comisión.

39. Invocando las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia en los asuntos de «cielo abierto», antes citados, la Comisión considera que el Reglamento nº 3921/91 no se refiere únicamente a los transportistas

10 — Sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, denominada «AETC» (22/70, Rec. p. 263).

comunitarios sino también a los transportistas de países terceros, tal como confirma el artículo 6 de dicho Reglamento en la medida en que reconoce a los transportistas suizos los derechos de acceso al cabotaje en los Estados miembros en virtud del Convenio de Mannheim. [11]

40. En respuesta a estos argumentos, el Gobierno luxemburgués alega en primer lugar que la celebración de los acuerdos bilaterales litigiosos ha estado motivada por la doble necesidad de evitar, por una parte, toda discriminación entre sus operadores económicos nacionales y los operadores económicos de otros Estados miembros que han celebrado acuerdos bilaterales con países terceros, y, por otra parte, una situación de vacío jurídico hasta la celebración de un hipotético acuerdo comunitario.

41. Asimismo, hasta que la Comunidad concluya un acuerdo multilateral, ésta no tiene derecho a prohibir a los Estados miembros que se doten de instrumentos bilaterales provisionales.

42. El Gobierno luxemburgués señala asimismo que la admisión de los transportistas no residentes al cabotaje en el Gran Ducado de Luxemburgo está supeditada, en virtud del artículo 7 de los acuerdos bilaterales, a la autorización del Ministro de Transporte de Luxemburgo, y nunca se ha expedido una autorización de ese tipo.

43. Además, sostiene que el Reglamento nº 3921/91 sólo afecta a los Estados miembros de la Comunidad, y no a los países terceros.

44. Por último, alega que, a partir del 1 de mayo de 2004, fecha de adhesión de la República Checa, Polonia y Eslovaquia a la Unión Europea, los acuerdos litigiosos celebrados pierden todo valor jurídico.

2. Apreciación

45. Procede señalar en primer lugar que la alegación de la pérdida de valor jurídico de los acuerdos bilaterales a raíz de la adhesión de las partes interesadas a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004 carece, en todo caso, de influencia sobre la apreciación del presente recurso. En efecto, según jurisprudencia reiterada, «la existencia de un incumplimiento debe ser determinada en función de

11 — Véase el punto 15 de las presentes conclusiones.

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 este Tribunal de Justicia». [12] Pues bien, en el caso de autos, ese plazo finalizó el 28 de abril de 2000.

46. Con objeto de apreciar el primer motivo formulado por la Comisión, procede recordar las condiciones en las que la Comunidad puede invocar una competencia externa exclusiva, en el sentido de la jurisprudencia derivada de la sentencia AETC, antes citada.

47. Es sabido que, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia ha sentado las bases de lo que se ha dado en llamar la «teoría de las competencias externas implícitas de la Comunidad». Así, el Tribunal de Justicia ha admitido que el principio de las competencias de atribución previstas expresamente por el Tratado no se opone a la existencia de competencias implícitas derivadas del sistema del Tratado. Pero, aparte del modo de atribución —expreso o implícito— de las competencias externas de la Comunidad, el Tribunal de Justicia ha definido asimismo los requisitos de la exclusividad de tales competencias. Aquí sólo examinaré este último aspecto, en la medida en que la dimensión externa de la competencia de la Comunidad en materia de transporte por vía navegable no es discutida por el Gobierno luxemburgués.

48. Según el Tribunal de Justicia, «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 sea, 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». 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». [13]

49. En estos dos considerandos de principio, el Tribunal de Justicia ya indicó que la adquisición por la Comunidad de una competencia externa exclusiva es progresiva por su propia esencia en la medida en que depende íntimamente del grado de cobertura de una materia por la normativa comunitaria interna. [14] Además, el Tribunal de Justicia puso de manifiesto lo que su jurisprudencia posterior ha confirmado como el criterio central de la exclusividad de las competencias comunitarias externas, a saber, el criterio de que las normas comunes se vean afectadas por las obligaciones internacionales contraídas por los Estados miembros con países terceros.

12 — Véase, en particular, la sentencia de 2 de mayo de 1996, Comisión/Bélgica (C-133/94, Rec. p. I-2323), apartado 17.

13 — Apartados 17 y 18 respectivamente de la sentencia AETC, antes citada.

14 — Ello se debe a que «la competencia externa exclusiva de la Comunidad no se desprende *ipso facto* de su facultad de dictar normas en la esfera interna». Dictamen 1/94, de 15 de noviembre de 1994 (Rec. p. I-5267), apartado 77 (Acuerdos AGCS y ADPIC).

50. La jurisprudencia posterior, integrada principalmente por una serie de dictámenes emitidos por el Tribunal de Justicia sobre la base del artículo 228 del Tratado CEE (posteriormente artículo 228 del Tratado CE y actualmente artículo 300 CE, tras su modificación), [15] ha permitido precisar el ámbito de cobertura del criterio de la afectación. Así, el Tribunal ha declarado que afectar no significa contradecir, es decir, que las normas comunes establecidas en el ámbito comunitario pueden perfectamente resultar afectadas por disposiciones de acuerdos internacionales, aun cuando no se opongan en absoluto a aquéllas. Así pues, las normas comunitarias resultan afectadas por el hecho de que un acuerdo internacional «pertenece a un ámbito ya cubierto en gran medida por las normas comunitarias adoptadas progresivamente [...]». [16]

51. El Tribunal de Justicia ha sintetizado estos elementos en sus sentencias «cielo abierto», antes citadas, en relación con los acuerdos bilaterales entre los Estados miembros de que se trata y los Estados Unidos de América. [17] Así, el Tribunal ha tenido que recordar en qué condiciones puede resultar afectado o alterado el alcance de las normas comunes por obligaciones internacionales y, por tanto, en qué condiciones la Comunidad adquiere una competencia externa exclusiva debido al ejercicio de su competencia interna. Según el Tribunal de Justicia, «se da el caso 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». [18]

52. De ello el Tribunal de Justicia ha deducido que, «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 [...]». [19]

53. Y, según el Tribunal de Justicia, «lo mismo sucede, 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 [...]». [20]

54. A partir de estos elementos relativos a la definición por el Tribunal de Justicia del

15 — Cabe citar, en particular, los dictámenes siguientes: 1/75, de 11 de noviembre de 1975 (Rec. p. I-1355) (acuerdo relativo a una norma para los gastos locales); 1/76, de 26 de abril de 1977 (Rec. p. I-741) (Fondo Europeo de Inmovilización de la Navegación Interior); 2/91, de 19 de marzo de 1993 (Rec. p. I-1061) (Convenio nº 170 de la Organización Internacional del Trabajo); 1/94, antes citado, y 2/92, de 24 de marzo de 1995 (Rec. p. I-521) (Tercera Decisión revisada del Consejo de la OCDE relativa al trato nacional).

16 — Véase, en particular, el dictamen 2/91, antes citado, apartado 25.

17 — Véase la nota 4.

18 — Véase, en particular, la sentencia Comisión/Dinamarca, antes citada, apartados 81 y 82.

19 — *Ibidem*, apartado 83.

20 — *Ibidem*, apartado 84.

carácter exclusivo de la competencia externa de la Comunidad, es preciso determinar ahora si las normas comunes invocadas por la Comisión en el marco del presente recurso, a saber, las derivadas del Reglamento nº 3921/91, pueden verse afectadas por las obligaciones internacionales asumidas por el Gran Ducado de Luxemburgo.

55. De la argumentación expuesta por la Comisión se desprende que ésta hace derivar la competencia externa exclusiva de la Comisión de la circunstancia de que, tal como ha declarado el Tribunal de Justicia, «la Comunidad ha incluido en sus actos legislativos internos cláusulas relativas al trato que ha de otorgarse a los nacionales de países terceros». [21]

56. Pues bien, estimo, como sugiere el Gobierno luxemburgués, que el Reglamento nº 3921/91 no incluye precisamente ninguna cláusula que defina el trato que ha de otorgarse a los transportistas de países terceros.

57. En efecto, procede recordar que dicho Reglamento, 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, sólo se refiere a los transportistas que están establecidos en un Estado miembro y que utilizan embarcaciones cuyo propietario o propietarios sean personas físicas que tengan su domicilio en un Estado miembro y sean nacionales de un Estado miembro o bien personas jurídicas que tengan su domicilio social en un Estado miembro y que pertenezcan mayoritariamente a nacionales de los Estados miembros. [22]

58. Hay que señalar, por otra parte, que el hecho de que el artículo 6 del Reglamento nº 3921/91 estipule que sus disposiciones «no afectarán a los derechos ya existentes con arreglo al Convenio revisado para la navegación del Rin (Convenio de Mannheim)» confirma, a mi juicio, el punto de vista según el cual el legislador comunitario no ha regulado el acceso de transportistas de países terceros al mercado intracomunitario del transporte por vía navegable. En virtud de dicho artículo, la Comunidad se limita, en mi opinión, a hacer constar los derechos derivados del Convenio de Mannheim para Suiza. Sostener la tesis contraria equivaldría por otra parte, en mi opinión, a privar de toda utilidad a las negociaciones iniciadas a nivel comunitario, a iniciativa del Consejo, para la celebración de un acuerdo multilateral destinado, en particular, a regular la situación de los transportistas de los países terceros de que se trata.

59. Por tanto, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tal como ha sido formulada en último lugar en sus sentencias de «cielo abierto», estimo que las normas comunes que figuran en el Reglamento

21 — *Ibidem*, apartado 83.

22 — Véanse los puntos 13 y 14 de las presentes conclusiones.

nº 3921/91, en la medida en que sólo se refieren a los transportistas comunitarios, no pueden verse afectadas por acuerdos bilaterales relativos a los transportistas de los países terceros partes en dichos acuerdos.

60. Además, y conforme a lo declarado por el Tribunal de Justicia en sus sentencias de «cielo abierto», el mero hecho de que el Reglamento que invoca la Comisión no regule la situación de los transportistas de terceros países que operan dentro de la Comunidad demuestra que la armonización realizada por dicho reglamento no tiene carácter completo. [23]

61. De estos elementos se desprende, a mi juicio, que la Comunidad no puede invocar una competencia externa exclusiva, en el sentido de la sentencia AETC, basándose en que las normas comunes previstas en el Reglamento nº 3921/91 se verían afectadas por las obligaciones internacionales asumidas por el Gran Ducado de Luxemburgo en los acuerdos bilaterales que critica la Comisión.

62. En estas circunstancias, y ateniéndose al motivo tal como ha sido expuesto por la Comisión en su escrito de recurso, estimo que la negociación, celebración, ratificación y puesta en vigor de los acuerdos bilaterales entre el Gran Ducado de Luxemburgo, por una parte, y la República Federal Checa y Eslovaca, Rumanía y Polonia, por otra, no constituyen una violación de una competencia externa exclusiva de la Comunidad.

63. Por ello, propongo al Tribunal de Justicia que declare que el primer motivo formulado por la Comisión es infundado.

B. *Sobre el motivo basado en la vulneración del artículo 10 CE*

1. Alegaciones de las partes

64. Mediante este segundo motivo, la Comisión considera que el Gran Ducado de Luxemburgo no ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 CE. En efecto, al continuar con la negociación, firma, ratificación y puesta en vigor de los acuerdos bilaterales de que se trata después de que el Consejo decidiera, el 7 de diciembre de 1992, autorizar a la Comisión a negociar un acuerdo en nombre de la Comunidad, el Gran Ducado de Luxemburgo ha puesto en peligro la realización de dicha decisión del Consejo. Así, la

23 — Véase, en particular, la sentencia Comisión/Dinamarca, antes citada, apartado 93.

negociación por la Comisión de un acuerdo en nombre de la Comunidad y la posterior celebración de dicho acuerdo por el Consejo resultarían inevitablemente obstaculizadas por la interferencia de iniciativas individuales de un Estado miembro. La posición negociadora de la Comunidad se vería asimismo debilitada frente a los países terceros, al presentarse de forma dispersa la Comunidad y sus Estados miembros.

65. Además de las argumentaciones expuestas en los puntos 40 y 41 de las presentes conclusiones, el Gobierno luxemburgués alega que los acuerdos bilaterales litigiosos fueron negociados antes del 7 de diciembre de 1992, fecha en la que el Consejo autorizó a la Comisión a negociar un acuerdo multilateral entre la Comunidad, por una parte, y Polonia y los Estados partes del Convenio del Danubio, por otra.

66. Considera asimismo que la decisión del Consejo de 8 de abril de 1994, en la que se solicitaba a la Comisión que concediera una atención especial a las negociaciones con Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia, constituye en realidad un nuevo mandato de negociación que sustituye al que figuraba en la decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1992.

67. Por último, el Gobierno luxemburgués indica que se ha declarado dispuesto a denunciar todos sus acuerdos bilaterales en materia de navegación interior, inmediatamente después de la entrada en vigor de un acuerdo multilateral.

2. Apreciación

68. Hay que señalar en primer lugar que de los autos se desprende que, si bien los acuerdos bilaterales controvertidos probablemente fueron negociados en parte antes de la decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1992, por la que se faculta a la Comisión a negociar un acuerdo multilateral, no es menos cierto que todos fueron firmados y aprobados con posterioridad a dicha decisión comunitaria. Además, las negociaciones relativas a los acuerdos bilaterales celebrados con Rumanía y Polonia se llevaron a cabo con toda probabilidad después de la decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1992, puesto que su firma tuvo lugar el 10 de noviembre de 1993 y el 9 de marzo de 1994, respectivamente.

69. Además, considero que no existe ningún elemento en los autos que permita sostener, como hace el Gobierno luxemburgués, que la decisión del Consejo de 8 de abril de 1994, por la que se solicita a la Comisión que conceda una atención especial a las negociaciones con Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia, constituye en realidad un nuevo mandato de negociación que sustituye al que figura en la decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1992. Según mi parecer, procede estimar que dicha

decisión de 1994 se limita a precisar las directrices iniciales de negociación, tal como figuran en la decisión de 1992.

70. Hechas estas precisiones, opino, al igual que la Comisión, que el comportamiento criticado al Gran Ducado de Luxemburgo constituye una vulneración de su deber de cooperación leal, tal como se formula en el artículo 10 CE.

71. En efecto, dicho artículo exige a los Estados miembros, de un modo positivo, facilitar el cumplimiento de la misión de la Comunidad y, de un modo negativo, abstenerse de «todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado».

72. Asimismo, opino que, con independencia de la cuestión de determinar si la competencia comunitaria externa tiene carácter exclusivo o no, los Estados miembros están obligados a cumplir los deberes particulares de acción y abstención, desde que el Consejo decidió iniciar una acción comunitaria concreta. [24]

24 — Véase la sentencia de 5 de mayo de 1981, Comisión/Reino Unido (804/79, Rec. p. I-1045), apartado 28. Esta sentencia se inscribe en el marco específico de la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de medidas de conservación de los recursos marinos. Sin embargo, el principio según el cual el artículo 10 CE impone obligaciones particulares de acción y abstención a los Estados miembros desde que la Comunidad ha adoptado la decisión de iniciar una acción comunitaria debe, en mi opinión, ser de aplicación general.

73. En el presente asunto, la aplicación efectiva de la decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1992, por la que se autoriza a la Comisión a negociar un acuerdo multilateral en nombre de la Comunidad, se oponía así a un comportamiento estatal que consiste en la negociación, firma, ratificación y entrada en vigor de acuerdos bilaterales concurrentes relativos a la misma materia.

74. En efecto, cabe pensar que la negociación, firma, ratificación y entrada en vigor de tales acuerdos bilaterales, en el ámbito cubierto por la autorización expresa para negociar concedida a la Comisión, han podido poner en peligro la adopción de un acuerdo multilateral a nivel comunitario. Aún más, considero que la situación de vacío jurídico en materia de transporte fluvial, que el Gobierno luxemburgués señala haber pretendido evitar, probablemente se ha visto, por el contrario, agravada a nivel comunitario por el efecto paralizador de los acuerdos bilaterales así celebrados.

75. Además, de los autos se desprende que el Gobierno luxemburgués no ha intentado en absoluto colaborar con la Comisión, ni consultarla sobre sus proyectos de acuerdos bilaterales, sino que, por el contrario, ha mostrado un comportamiento independiente y paralelo a la negociación llevada a cabo por la Comisión en el ámbito comunitario.

76. A este respecto, considero que la circunstancia de que el Gobierno luxemburgués se haya declarado dispuesto a denunciar, inmediatamente después de la entrada en vigor de un acuerdo multilateral que obligue a la Comunidad, todos sus acuerdos bilaterales en materia de navegación interior y que haya incluido cláusulas con este fin en sus acuerdos bilaterales no puede demostrar que se haya respetado el artículo 10 CE.

77. Teniendo en cuenta estos elementos, propongo al Tribunal de Justicia que declare fundado el motivo de la Comisión basado en una vulneración del artículo 10 CE por el Gran Ducado de Luxemburgo.

C. Sobre el motivo basado en la incompatibilidad con el Reglamento nº 1356/96 de los acuerdos bilaterales celebrados entre el Gran Ducado de Luxemburgo, por una parte, y la República Federal Checa y Eslovaca, Rumanía y Polonia, por otra

1. Alegaciones de las partes

78. La Comisión sostiene que los acuerdos bilaterales celebrados entre el Gran Ducado de Luxemburgo, por una parte, y la República Federal Checa y Eslovaca, Rumanía y Polonia, por otra, son incompatibles con el Reglamento nº 1356/96, 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.

79. Más en particular, la Comisión estima incompatible con dicho Reglamento el mantenimiento en esos acuerdos bilaterales, después de la adopción del Reglamento nº 1356/96, de disposiciones que prevén la posibilidad de que embarcaciones matriculadas en países terceros presten servicios entre el Gran Ducado de Luxemburgo y otros Estados miembros de la Comunidad, mediante una autorización especial de la autoridad competente. En efecto, el Reglamento citado se aplica a los transportistas de mercancías o personas por vía navegable entre Estados miembros y en tránsito por éstos (artículo 1) y establece los requisitos que debe satisfacer todo transportista de mercancías o personas por vía navegable para ser autorizado a realizar operaciones de transporte entre Estados miembros y de tránsito por éstos (artículo 2).

80. La Comisión considera que, en virtud de las disposiciones criticadas de los acuerdos bilaterales, el Gran Ducado de Luxemburgo

modifica, de modo unilateral y fuera del control de la Comunidad, la naturaleza y el alcance de las normas relativas a la libre prestación de servicios intracomunitarios de navegación interior que son definidas por el Derecho comunitario. Por consiguiente, la concesión unilateral por dicho Estado miembro del derecho de acceso, o al menos el hecho de que se reserve el derecho a conceder unilateralmente derechos de acceso, sobre puertos en el interior de la Comunidad, a embarcaciones que no cumplan los requisitos previstos en el Reglamento nº 1356/96, es incompatible con el sistema establecido por dicho Reglamento. En efecto, según la Comisión, es evidente que las embarcaciones y las empresas de navegación polacas, rumanas, checas y eslovacas susceptibles de ser autorizadas, de conformidad con los acuerdos bilaterales, a realizar un transporte entre el Gran Ducado de Luxemburgo y los demás Estados miembros de la Comunidad no cumplían ninguno de esos requisitos en la época a la que se refiere el presente recurso.

81. El Gobierno luxemburgués responde que del tenor del Reglamento de que se trata se desprende que sólo se refiere a los transportistas comunitarios, en tanto que los transportistas de países terceros están excluidos o bien son objeto de otras disposiciones comunitarias.

2. Apreciación

82. Considero que este último motivo formulado por la Comisión es infundado, por las razones siguientes.

83. En primer lugar, procede prestar atención al objetivo principal del Reglamento nº 1356/96, a saber, la realización de la *libre prestación de servicios* en el sector del transporte de mercancías o personas por vía navegable *entre Estados miembros.* En este sentido, persigue la supresión de *restricciones,* incluida cualquier discriminación, frente a los prestatarios de servicios basadas en su nacionalidad o en la circunstancia de que estén establecidos en un Estado miembro distinto de aquel en que debe realizarse la prestación.

84. Según el artículo 2 del Reglamento citado, el beneficio de este régimen de libre prestación de servicios de transporte fluvial entre los Estados miembros está supeditado a varios requisitos: estar establecido en un Estado miembro conforme a la legislación de dicho Estado, estar facultado para realizar allí transportes internacionales de mercancías o

personas por vía navegable, utilizar en esas operaciones de transporte embarcaciones de navegación interior matriculadas en un Estado miembro o que posean un certificado de pertenencia a la flota de un Estado miembro, y cumplir las condiciones que figuran en el artículo 2 del Reglamento nº 3921/91.[25]

85. La definición y el marco de tal régimen de libertad de prestación de servicios de transporte fluvial entre los Estados miembros de la Comunidad, a favor de los transportistas establecidos en uno de los Estados miembros, no deben entenderse, a mi juicio, como una prohibición absoluta a las embarcaciones matriculadas en países terceros de prestar servicios entre varios Estados miembros de la Comunidad.

86. En efecto, en mi opinión si bien el Reglamento nº 1356/96 puede interpretarse, como sugieren las observaciones de la Comisión, en el sentido de que establece una preferencia comunitaria en materia de transporte fluvial en el territorio de la Comunidad, dicha preferencia se refiere, a mi juicio, únicamente al beneficio del régimen de *libertad* de prestación de servicios, que sólo ampara, como he señalado, a los transportistas estrechamente vinculados con un Estado miembro. En cambio, en el contenido de dicho Reglamento nada indica que tenga por objeto o efecto impedir con carácter general que las embarcaciones matriculadas en países que no pertenecen a la Comunidad Europea presten servicios entre varios Estados miembros de la Comunidad.

87. Por otra parte, la Comisión no sostiene que los acuerdos bilaterales hayan establecido un sistema paralelo de libre prestación de servicios a favor de las embarcaciones matriculadas en la República Federal Checa y Eslovaca, Rumanía y Polonia. En sus observaciones, tiene muy en cuenta la circunstancia de que dichos acuerdos bilaterales prevén únicamente la *posibilidad,* y no el derecho, de que esas embarcaciones matriculadas en esos países terceros presten servicios entre varios Estados miembros de la Comunidad. En efecto, la Comisión indica que esta posibilidad de prestación de servicios está sujeta a una autorización especial de la autoridad competente.

88. Los acuerdos bilaterales litigiosos no establecen, por tanto, la libertad de prestación de servicios de transporte fluvial de mercancías o personas entre los Estados miembros de la Comunidad para los trans-

25 — Véase, al respecto, el punto 14 de las presentes conclusiones.

portistas checos, eslovacos, rumanos y polacos, sino que sólo instauran un régimen restrictivo en el que tales prestaciones de servicios son posibles en casos estrictamente definidos y sujetos a autorización.

89. Así, remitiéndose al tenor de los acuerdos bilaterales, cabe señalar que, según su artículo 1, apartado 2, letra d), «la expresión "tráfico con Estados terceros" [26] designa el tráfico de las embarcaciones de una parte entre los puertos de la otra parte y los puertos de un Estado tercero que supone el embarque o desembarque de pasajeros y la carga o descarga de mercancías».[27] En este ámbito, el artículo 6 de los acuerdos bilaterales prevé, en sustancia, que el tráfico con Estados terceros está sujeto a la autorización de las autoridades competentes de las partes o sólo puede tener lugar en los casos determinados por la comisión mixta encargada de la ejecución de los acuerdos. No se trata, por tanto, de un régimen de *libertad* de prestación de servicios.

26 — Se trata de los Estados que no son parte en los acuerdos bilaterales controvertidos.

27 — En cuanto al acuerdo bilateral celebrado con Rumanía, hay que remitirse al artículo 1, letra k).

90. Por consiguiente, teniendo en cuenta la diferente naturaleza del régimen comunitario y de los regímenes bilaterales relativos a los servicios de transporte de mercancías o personas por vía navegable, estimo que, desde la perspectiva de las disposiciones criticadas de los acuerdos bilaterales, el Gran Ducado de Luxemburgo no ha modificado, a diferencia de lo que alega la Comisión, la naturaleza y el alcance de las normas relativas a la libre prestación de servicios intracomunitarios de navegación interior que se establecen en el Reglamento nº 1356/96.

91. Todos estos elementos me llevan a considerar que la Comisión no ha demostrado la fundamentación del motivo basado en la incompatibilidad con el Reglamento nº 1356/96 de los acuerdos bilaterales celebrados entre el Gran Ducado de Luxemburgo, por una parte, y la República Federal Checa y Eslovaca, Rumanía y Polonia, por otra.

92. Por último, conforme al artículo 69, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, y dado que propongo estimar sólo en parte el recurso de la Comisión, cada una de las partes deberá soportar sus propias costas.

IV. Conclusión

93. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia:

1) Declarar que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 CE, al negociar, firmar, ratificar y poner en vigor acuerdos bilaterales en materia de transporte por vía navegable con la República Federal Checa y Eslovaca, Rumanía y Polonia, después de la decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1992, relativa al inicio de negociaciones entre la Comunidad y los países terceros sobre las normas aplicables al transporte fluvial de pasajeros y mercancías entre las partes interesadas.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) Condenar a cada parte al pago de sus propias costas.